



Pravna fakulteta  
Univerza v Ljubljani  
100

Univerza v Ljubljani

EKONOMSKA  
FAKULTETA

Univerza v Ljubljani



# PRIBLIŽEVANJE UPRAVNEGA SPORA PRAVILOM PRAVDNEGA POSTOPKA

Študija projekta



**Študenti:** Lovro Bobnar, Luka Jager, Aljoša Kalacanović, Alen Kerkoč, Jan Krajnik, Špela Polanc, Ana Stajnko, Neli Štanta

**Urednika:** izr. prof. dr. Bruna Žuber, univ. dipl. prav., dr. Erik Kerševan

**Strokovni koordinator:** as. Matevž Bedič, mag. prava

Ljubljana, julij 2024

## **Približevanje upravnega spora pravilom pravnega postopka**

Izdala: Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani

Elektronska kopija, spletni dostop (URL): <https://www.pf.uni-lj.si/media/priblizevanje.upravnega.spora.pravilom.pravnega.postopka.pdf>.

Brezplačen izvod

Ljubljana, 2024.

Vse pravice pridržane.

|                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani<br>COBISS.SI-ID 200960003<br>ISBN 978-961-7162-17-2 (PDF) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**Urednika:** Bruna Žuber in Erik Kerševan

**Strokovni pregled:** Bruna Žuber in Erik Kerševan

**Strokovni koordinator:** Matevž Bedič

**Avtorji prispevkov:** Lovro Bobnar, Luka Jager, Aljoša Kalacanović, Alen Kerkoč, Jan Krajnik, Špela Polanc, Ana Stajnko, Neli Štanta

Študija Približevanje upravnega spora pravilom pravnega postopka je nastala v okviru študentskih projektov za trajnostni razvoj (2023) Univerze v Ljubljani, Razvojni steber financiranja (RSF) (ukrep C.III.1) »Vključevanje lokalnih, regionalnih in globalnih izzivov trajnostnega razvoja, interdisciplinarnosti in STEAM pristopov v študijski proces«.

*Stališča avtorjev ne odražajo nujno tudi stališč urednikov ter strokovnega koordinatorja.*

Naslovna slika pridobljena s spletne strani: < <https://www.southwales-fire.gov.uk/scales-of-justice-and-gavel-on-wooden-table-and-lawyer-or-judge-working-with-agreement-in-courtroom-justice-and-law-concept/> > (Dostop: 10. 9. 2023)

# KAZALO VSEBINE

|                                                                                           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| KAZALO VSEBINE.....                                                                       | 2  |
| SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV .....                                                           | 12 |
| I. DEL: PRAVNI VIDIKI.....                                                                | 14 |
| 1. UPORABA ZPP V UPRAVNEM SPORU KOT PRAVNOSISTEMSKI PROBLEM ....                          | 15 |
| 1.1. UVOD .....                                                                           | 15 |
| 1.2. MOŽNOSTI PRAVNEGA UREJANJA UPRAVNEGA SPORA.....                                      | 15 |
| 1.2.1. Enoviti in vseobsežni zakon o upravnem sporu .....                                 | 15 |
| 1.2.2. Podredna uporaba drugega postopkovnega zakona .....                                | 16 |
| 1.2.3. Enoviti in vseobsežni zakon o javnopravnih sodnih postopkih .....                  | 17 |
| 1.3. PRIMERJAVA MED SUBSIDIARNO IN SMISELNO UPORABO ZPP V UPRAVNEM SPORU .....            | 17 |
| 1.3.1. Primerjava med smiselno in subsidiarno uporabo na splošni ravni .....              | 17 |
| 1.3.2. Pojemovanje smiselne uporabe ZPP v slovenski teoriji pred novelo ZPP-E... 18       |    |
| 1.3.3. Pojemovanje subsidiarne uporabe ZPP v teoriji po uveljavitvi novele ZPP-E 20       |    |
| 1.3.4. Kaj prinaša subsidiarna uporaba ZPP?.....                                          | 21 |
| 1.4. ARGUMENTI SISTEMSKE NESPREJEMLJIVOSTI SUBSIDIARNE UPORABE ZPP V UPRAVNEM SPORU ..... | 21 |
| 1.4.1. Argument posebne pravne narave .....                                               | 21 |
| 1.4.2. Argument prava kot sistema .....                                                   | 23 |
| 1.4.3. Zgodovinskorazvojni argument.....                                                  | 24 |
| 1.4.4. Primerjalnopravni argument.....                                                    | 26 |
| 1.4.5. Argument parcialnega razmisleka .....                                              | 33 |
| 1.5. PRISTOP UPRAVNOSODNE PRAKSE K DILEMAM SUBSIDIARNE UPORABE ZPP .....                  | 35 |
| 1.6. METODOLOGIJA ARGUMENTACIJE V SISTEMU SUBSIDIARNE UPORABE ZPP .....                   | 37 |
| 1.7. SKLEP.....                                                                           | 38 |

|                                                                                               |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. RAZMERJE MED PRAVILI PRAVDNEGA POSTOPKA IN UPRAVNEGA SPORA.                                | 40 |
| 2.1. UPORABA TEMELJNIH NAČEL PRAVDNEGA POSTOPKA .....                                         | 40 |
| 2.1.1. UVOD .....                                                                             | 40 |
| 2.1.2. NAČELO ZAKONITOSTI .....                                                               | 41 |
| 2.1.3. NAČELO DISPOZITIVNOSTI.....                                                            | 41 |
| 2.1.3.1. Pripoznava nasprotnega zahtevka, pripoznava dela zahtevka in priznanje dejstev.....  | 47 |
| 2.1.3.2. Poravnava .....                                                                      | 48 |
| 2.1.4. NAČELI KONTRADIKTORNOSTI, NAČELI USTNOSTI IN PISNOSTI TER NAČELO JAVNOSTI SOJENJA..... | 49 |
| 2.1.5. PREISKOVALNO IN RAZPRAVNO NAČELO .....                                                 | 54 |
| 2.1.6. SKLEP.....                                                                             | 56 |
| 2.2. UGOTAVLJANJE DEJANSKEGA STANJA IN DOKAZOVANJE.....                                       | 57 |
| 2.2.1. UVOD .....                                                                             | 57 |
| 2.2.2. TRDITVENO IN DOKAZNO BREME .....                                                       | 57 |
| 2.2.3. DOPUSTNOST IZVEDBE DOKAZA IN VNAPREJŠNJA DOKAZNA OCENA .....                           | 59 |
| 2.2.4. PREKLUZIJA GLEDE NAVAJANJA DEJSTEV IN PREDLAGANJA DOKAZOV .....                        | 62 |
| 2.2.5. ZAGOTAVLJANJE PROCESNE ENAKOSTI STRANK PRI DOKAZOVANJU .....                           | 63 |
| 2.2.5.1. Javne listine .....                                                                  | 64 |
| 2.2.5.2. Listinski dokazi namesto neposrednega zaslišanja priče .....                         | 65 |
| 2.2.5.3. Izvedenska mnenja .....                                                              | 66 |
| 2.2.5.4. Razlaga predpisov neodvisnih regulatorjev .....                                      | 67 |
| 2.2.6. JEZIK DOKAZA .....                                                                     | 68 |
| 2.2.7. SKLEP .....                                                                            | 70 |
| 2.3. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO V UPRAVNEM SPORU .....                                       | 72 |

|                                                                                                     |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.1. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO V UPRAVNEM SPORU .....                                           | 72 |
| 2.3.2. OPREDELITEV MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA .....                                            | 72 |
| 2.3.3. POMEN MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA V PRAVDNEM<br>POSTOPKU IN UPRAVNEM SPORU .....         | 73 |
| 2.3.4. PRAVNA PODLAGA MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA V<br>SLOVENSKI UREDITVI UPRAVNEGA SPORA ..... | 73 |
| 2.3.5. IZVAJANJE MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA V UPRAVNEM<br>SPORU .....                          | 75 |
| 2.3.6. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO IN NAČELO NEPRISTRANSKOSTI<br>.....                              | 76 |
| 2.3.7. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO V RAZLIČNIH FAZAH<br>UPRAVNEGA SPORA .....                       | 78 |
| 2.3.7. SKLEP .....                                                                                  | 83 |
| 2.4. UPORABA PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA PRI IZDAJI ZAČASNIH<br>ODREDB .....                          | 84 |
| 2.4.1. UVOD .....                                                                                   | 84 |
| 2.4.2. RAZMERJE MED ZAČASNIMI ODREDBAMI V CIVILNIH SODNIH<br>POSTOPKIH IN V UPRAVNEM SPORU .....    | 85 |
| 2.4.2.1. Teza o dualnosti .....                                                                     | 85 |
| 2.4.2.2. Razmerje med ZUS-1, ZIZ in ZPP .....                                                       | 86 |
| 2.4.2.3. Je teza o dualnosti smiselna? .....                                                        | 88 |
| 2.4.2.4. Je teza o dualnosti pravno pravilna? .....                                                 | 89 |
| 2.4.3. ZAČASNE ODREDBE V ZUS-1: NORMATIVNE PODLAGE .....                                            | 90 |
| 2.4.3.1. Če ne ZIZ, pa kaj drugega? .....                                                           | 90 |
| 2.4.3.2. Normativna ureditev začasnih odredb v ZUS-1 .....                                          | 90 |
| 2.4.4. UPORABA ZPP V POSTOPKU IZDAJANJA ZAČASNIH ODREDB V<br>UPRAVNEM SPORU .....                   | 91 |
| 2.4.4.1. Procesne predpostavke .....                                                                | 91 |
| 2.4.4.2. Vsebina vlog in ravnanje z vlogami (popolnost, razumljivost) .....                         | 92 |

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.4.4.3. Kontradiktornost.....                                                                                    | 93  |
| 2.4.4.4. Vročanje.....                                                                                            | 94  |
| 2.4.4.5. Materialno procesno vodstvo .....                                                                        | 95  |
| 2.4.4.6. Dokazovanje.....                                                                                         | 96  |
| 2.4.4.7. Priznanje dejstev (214. člen ZPP) .....                                                                  | 98  |
| 2.4.4.8. Sprememba predloga za izdajo začasne odredbe .....                                                       | 98  |
| 2.4.4.9. Prosto razpolaganje z zahtevki .....                                                                     | 99  |
| 2.4.4.10. Vezanost sodišča na predlog in nevezanost na pravno kvalifikacijo .....                                 | 99  |
| 2.4.4.11. Obrazložnost sklepa o začasni odredbi.....                                                              | 100 |
| 2.4.4.12. Dopolnilni sklep .....                                                                                  | 101 |
| 2.4.4.13. Popravni sklep .....                                                                                    | 101 |
| 2.4.4.14. Pritožba zoper sklep o začasni odredbi .....                                                            | 101 |
| 2.4.5. SKLEPNO .....                                                                                              | 102 |
| 2.5. PROCESNE POSLEDICE NEAKTIVNOSTI STRANK .....                                                                 | 103 |
| 2.5.1. UVOD .....                                                                                                 | 103 |
| 2.5.2. NEUDELEŽBA STRANK NA GLAVNI OBRAVNAVI V UPRAVNEM SPORU .....                                               | 103 |
| 2.5.3. DOMNEVA, DA SE NEPREREKANA OZ. NESUBSTANCIRANO PREREKANA DEJSTVA ŠTEJEJO ZA RESNIČNA V UPRAVNEM SPORU..... | 108 |
| 2.5.4. PREKLUZIJA V UPRAVNEM SPORU .....                                                                          | 110 |
| 2.5.5. ZAMUDNA SODBA V UPRAVNEM SPORU .....                                                                       | 113 |
| 2.6. STROŠKI .....                                                                                                | 113 |
| 2.6.1. UVOD .....                                                                                                 | 114 |
| 2.6.2. NAČIN ODLOČANJA O STROŠKIH POSTOPKA .....                                                                  | 114 |
| 2.6.3. NEKATERI POUDARKI SODNE PRAKSE .....                                                                       | 117 |
| 2.6.4. STROŠKI POSTOPKA V PRIMERU NEUPRAVIČENIH IZOSTANKOV ..                                                     | 118 |
| 2.6.6. SKLEP .....                                                                                                | 119 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.7. PRESOJA PROCESNIH KRŠITEV ZPP IN ZUS-1 V PRITOŽBENEM POSTOPKU IN REVIZIJSKEM POSTOPKU ..... | 120 |
| 2.7.1. PRESOJA PROCESNIH KRŠITEV V PRITOŽBENEM POSTOPKU .....                                    | 120 |
| 2.7.2. PRESOJA PROCESNIH KRŠITEV V REVIZIJSKEM POSTOPKU .....                                    | 124 |
| 3. PROCESNE SITUACIJE, KJER JE UPORABA ZPP V UPRAVNEM SPORU IZKLJUČENA .....                     | 127 |
| 3.1. IZRECNO IZKLJUČENA UPORABA ZPP V UPRAVNEM SPORU .....                                       | 127 |
| 3.1.1. MIROVANJE POSTOPKA.....                                                                   | 127 |
| 3.1.2. POSTULACIJSKA SPOSOBNOST STRANKE.....                                                     | 127 |
| 3.2. INSTITUTI, KI JIH PRAVDNI POSTOPEK NE POZNA .....                                           | 129 |
| 3.2.1. TOŽBA ZARADI MOLKA ORGANA .....                                                           | 129 |
| 3.2.2. KVAZIUPRAVNI SPOR.....                                                                    | 130 |
| 3.2.3. DOKONČNOST .....                                                                          | 131 |
| 3.3. PROCESNI INSTITUTI, KI JIH ZUS-1 UREJA DRUGAČE KOT ZPP.....                                 | 133 |
| 3.3.1. ZAČETEK POSTOPKA PRED SODIŠČI.....                                                        | 133 |
| 3.3.1.1 Vložitev tožbe.....                                                                      | 134 |
| 3.3.1.2. Litispendenca .....                                                                     | 135 |
| 3.3.2. PRELIMINARNI PREIZKUS TOŽBE .....                                                         | 137 |
| 3.3.3. PREDHODNO VPRAŠANJE.....                                                                  | 139 |
| 3.3.4. PREIZKUS SODIŠČA PO URADNI DOLŽNOSTI.....                                                 | 142 |
| 3.3.5. STRANKE UPRAVNEGA SPORA.....                                                              | 145 |
| 3.3.5.1. Tožnik .....                                                                            | 145 |
| 3.3.5.2. Toženec.....                                                                            | 147 |
| 3.3.5.3. Napačna navedba tožene stranke.....                                                     | 148 |
| 3.3.5.4. Prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon.....                          | 149 |
| 3.3.6. STRANSKA INTERVENCIJA.....                                                                | 149 |
| 3.3.7. VRSTE TOŽB IN TOŽBENI RAZLOGI .....                                                       | 152 |
| 3.3.8. ŠIRITEV IN SPREMEMBA TOŽBE .....                                                          | 154 |

|                                                                                                               |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.3.9. UMIK TOŽBE.....                                                                                        | 155 |
| 3.3.10. NASPROTNA TOŽBA .....                                                                                 | 156 |
| 3.3.11. ODLOČANJE NA SEJI IN GLAVNA OBRAVNAVA .....                                                           | 157 |
| 3.3.12. PREDLAGANJE DOKAZOV .....                                                                             | 159 |
| 3.3.13. PRESOJA DOPUSTNOSTI DOKAZNIH PREDLOGOV .....                                                          | 162 |
| 3.3.14. ALTERNATIVNE OBLIKE REŠEVANJA UPRAVNEGA SPORA.....                                                    | 164 |
| 3.3.14.1. Sodna poravnava .....                                                                               | 164 |
| 3.3.14.2. Ostale oblike alternativnega reševanja sporov .....                                                 | 166 |
| 3.3.14.3. Ključni razlikovalni elementi alternativnega reševanja spora v civilnih in<br>upravnih zadevah..... | 168 |
| 3.3.15. NAČIN IZVRŠITVE PO ZUS-1C .....                                                                       | 169 |
| 3.3.16. ODGOVOR NA TOŽBO - PRIZNAVANJE NEPREREKANIH DEJSTEV                                                   | 171 |
| 3.3.17. PREKLUZIJA .....                                                                                      | 173 |
| 3.3.17.1. Prekluzija kot instrument za zagotavljanje aktivnosti strank .....                                  | 173 |
| 3.3.17.2. Prekluzija kot instrument za preprečevanje zlorab procesnih pravic .....                            | 175 |
| 3.3.18. PRIPRAVLJALNI IN PORAVNALNI NAROK .....                                                               | 176 |
| 3.3.19. SODBA .....                                                                                           | 181 |
| 3.3.19.1. Sodba na podlagi pripoznave in sodba na podlagi odpovedi .....                                      | 181 |
| 3.3.19.2. Delna sodba .....                                                                                   | 182 |
| 3.3.19.3. Poprava sodbe .....                                                                                 | 182 |
| 3.3.19.4 Vmesna sodba.....                                                                                    | 183 |
| 3.3.20. IZREDNA PRAVNA SREDSTVA.....                                                                          | 184 |
| 3.3.20.1. Obnova postopka.....                                                                                | 184 |
| 3.3.20.2. Zahteva za varstvo zakonitosti .....                                                                | 186 |
| 3.3.20.3. Tožba na razveljavitev sodne poravnave .....                                                        | 192 |
| 3.3.21. DOLOČITEV STVARNE IN KRAJEVNE PRISTOJNOSTI .....                                                      | 193 |
| 3.3.22. VRNITEV V PREJŠNJE STANJE.....                                                                        | 194 |

|                                                                                                            |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 3.4. NEKATERI VIDIKI NEUPORABE PRAVIL ZPP KOT KRŠITEV USTAVNIH PROCESNIH JAMSTEV.....                      | 195 |
| 3.4.1. DOSTOP DO SODNEGA SPISA (150. ČLEN ZPP) .....                                                       | 195 |
| 3.4.2. NESUSPENZIVNOST TOŽBE V UPRAVNEM SPORU .....                                                        | 197 |
| 3.4.3. ZAGOTAVLJANJE NEPRISTRANSKOSTI IN LOČITEV PROCESNIH FUNKCIJ: PRIMER SEKTORSKIH REGULATORJEV .....   | 200 |
| 4. UPORABA PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V UPRAVNEM SPORU V NEKATERIH IZBRANIH TUJIH DRŽAVAH.....              | 204 |
| 4.1. NEMČIJA.....                                                                                          | 204 |
| 4.1.1. PRIMERNA UPORABA ZAKONA O SODIŠČIH (GVG) IN ZAKONA O CIVILNEM POSTOPKU (ZPO) V UPRAVNEM SPORU ..... | 206 |
| 4.1.1.1. ZAHTEVKI V PRIMERU PREDOLGIH SODNIH POSTOPKOV .....                                               | 207 |
| 4.1.2. PREISKOVALNO NAČELO.....                                                                            | 207 |
| 4.1.3. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO .....                                                                   | 208 |
| 4.1.4. GLAVNA OBRAVNAVA.....                                                                               | 209 |
| 4.2. AVSTRIJA.....                                                                                         | 212 |
| 4.2.1. UVOD .....                                                                                          | 212 |
| 4.2.2. SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU V REPUBLIKI AVSTRIJI .....                                                 | 212 |
| 4.2.2.1. Potek postopka avstrijskega upravnosodnega nadzora .....                                          | 214 |
| 4.2.3. O UPORABI PRAVIL UPRAVNOSODNEGA POSTOPKA IN PRAVIL DRUGIH POSTOPKOV .....                           | 216 |
| 4.2.4. TEMELJNA NAČELA AVSTRIJSKEGA UPRAVNOSODNEGA POSTOPKA .....                                          | 218 |
| 4.2.5.1. Načelo dispozitivnosti .....                                                                      | 219 |
| 4.2.5.2. Načelo materialne resnice in preiskovalno načelo .....                                            | 219 |
| 4.2.5.3. Načelo zaslišanja strank in načelo ustnosti .....                                                 | 220 |
| 4.2.5. SKLEP.....                                                                                          | 221 |
| 4.3. SRBIJA.....                                                                                           | 221 |

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.3.1. SPLOŠNO O SODNEM NADZORU NAD DELOVANJEM UPRAVE .....                  | 221 |
| 4.3.1.1 Organizacija upravnega sodstva in pristojnost .....                  | 221 |
| 4.3.1.2 Temeljna načela .....                                                | 222 |
| 4.3.2. ANALIZA UPORABE PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V SRBSKEM<br>UPRAVNEM SPORU |     |
| 4.3.2.1. Stranke .....                                                       | 223 |
| 4.3.2.2. Tožba .....                                                         | 223 |
| 4.3.2.3. Začasna odredba .....                                               | 224 |
| 4.3.2.6. Potek postopka .....                                                | 225 |
| 4.3.2.7. Dokazovanje .....                                                   | 225 |
| 4.3.2.8. Odločanje o tožbi .....                                             | 226 |
| 4.3.2.9. Sodba .....                                                         | 227 |
| 4.3.2.10. Pravna sredstva zoper sodbo .....                                  | 227 |
| 4.3.2.11. Stroški .....                                                      | 229 |
| 4.4. HRVAŠKA .....                                                           | 230 |
| 4.4.1. TEMELJNA NAČELA .....                                                 | 230 |
| 4.4.2. ORGANIZACIJA UPRAVNEGA SODSTVA IN PRISTOJNOST .....                   | 231 |
| 4.4.3. STRANKE .....                                                         | 232 |
| 4.4.4. TOŽBA .....                                                           | 232 |
| 4.4.5. ZAČASNA ODREDBA/ZAČASNI UKREP .....                                   | 233 |
| 4.4.7. DOKAZOVANJE .....                                                     | 234 |
| 4.4.8. ODLOČANJE O TOŽBI .....                                               | 235 |
| 4.4.9. SODBA .....                                                           | 235 |
| 4.4.10. PRAVNA SREDSTVA ZOPER SODBO .....                                    | 235 |
| 4.4.11. STROŠKI .....                                                        | 236 |
| 4.4.12. UPORABA PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V UPRAVNEM SPORU                   | 236 |
| 4.5. SLOVAŠKA .....                                                          | 238 |
| 4.5.1. UVODNO O UPRAVNEM SPORU NA SLOVAŠKEM .....                            | 238 |

|                                                                                                                                                                                          |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.5.2. ANALIZA UPORABE PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V SLOVAŠKEM UPRAVNEM SPORU .....                                                                                                        | 238 |
| 4.5.2.1. Temeljna načela .....                                                                                                                                                           | 238 |
| 4.5.2.2. Organizacija upravnega sodstva in pristojnost .....                                                                                                                             | 239 |
| 4.5.2.3. Stranke .....                                                                                                                                                                   | 239 |
| 4.5.2.4. Tožba .....                                                                                                                                                                     | 240 |
| 4.5.2.5. Začasna odredba .....                                                                                                                                                           | 240 |
| 4.5.2.6. Potek postopka .....                                                                                                                                                            | 241 |
| 4.5.2.7. Dokazovanje .....                                                                                                                                                               | 241 |
| 4.5.2.8. Odločanje o tožbi .....                                                                                                                                                         | 242 |
| 4.5.2.9. Sodba .....                                                                                                                                                                     | 242 |
| 4.5.2.10. Pravna sredstva zoper sodbo .....                                                                                                                                              | 242 |
| 4.5.2.11. Stroški .....                                                                                                                                                                  | 243 |
| 5. VPLIV SUBSIDIARNE UPORABE PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA NA UPORABO INSTITUTOV CIVILNEGA PROCESNEGA PRAVA V UPRAVNEM SPORU: IZKUŠNJE IN POGLED SODNIKOV UPRAVNEGA IN VRHOVNEGA SODIŠČA ... | 244 |
| 5.1. PREDMET, NAMEN IN CILJ RAZISKAVE .....                                                                                                                                              | 244 |
| 5.2. RAZISKOVALNA SKUPINA, METODE DELA, OMEJITVE RAZISKAVE .....                                                                                                                         | 244 |
| 5.3. POSTAVLJENE HIPOTEZE .....                                                                                                                                                          | 245 |
| 5.4. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV ZA SODNIKE .....                                                                                                                                      | 245 |
| 5.5. SKLEP .....                                                                                                                                                                         | 275 |
| II. DEL: EKONOMSKI VIDIKI .....                                                                                                                                                          | 277 |
| 1. EKONOMSKA ANALIZA ADMINISTRATIVNEGA PRAVA: VLOGA, POMEN IN FUNKCIJA .....                                                                                                             | 278 |
| 1.1. UVOD .....                                                                                                                                                                          | 278 |
| 1.2. POVEZOVANJE PRAVA Z EKONOMIJO .....                                                                                                                                                 | 280 |
| 1.2.1 Zgodovina prava in ekonomije kot znanosti .....                                                                                                                                    | 282 |
| 1.2.2. Koncept ekonomske analize prava .....                                                                                                                                             | 283 |

|                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1.2.3. Ekonomska analiza procesnega prava .....                                                                | 284 |
| 1.3. TEMELJNI KONCEPTI EKONOMSKE ANALIZE UPRAVNEGA PRAVA ..                                                    | 285 |
| 1.3.1. Ekonomska analiza prava kot pristop k razumevanju vloge procesnih pravil .                              | 286 |
| 1.3.2. Uporaba ekonomske analize za razumevanje učinkov upravnega prava .....                                  | 289 |
| 1.4. UPRAVNO PRAVO V EKONOMSKI LUČI .....                                                                      | 291 |
| 1.4.1. Vpliv upravnega prava na gospodarsko okolje .....                                                       | 291 |
| 1.4.1.1. Analiza učinka regulacij na poslovno okolje in gospodarsko rast .....                                 | 293 |
| 1.4.1.2. Primerjava ekonomske učinkovitosti med prekomerno in sub-optimalno regulacijo .....                   | 295 |
| 1.4.2. Upravno pravo kot orodje za doseganje ciljev družbe .....                                               | 298 |
| 1.4.2.1. Vloga upravnega prava pri doseganju javnih ciljev, kot so varstvo okolja, varnost in pravičnost ..... | 298 |
| 1.5. Zaključek .....                                                                                           | 301 |
| 2. UPRAVNI SPOR: EKONOMSKA ANALIZA PRIBLIŽEVANJA UPRAVNEGA SPORA PRAVILOM PRAVDNEGA POSTOPKA .....             | 305 |
| 2.1. UVOD .....                                                                                                | 305 |
| 2.2. PREGLED LITERATURE TER INSTITUCIONALNI IN TEORETIČNI MEHANIZMI.....                                       | 308 |
| 2.3. OPISNA STATISTIKA IN ANALIZA UČINKOVITOSTI UPRAVNEGA SODIŠČA.....                                         | 313 |
| 2.4. ANALIZA EFEKTA OKOSTENELOSTI .....                                                                        | 325 |
| 2.4.1. Preverjanje hipotez .....                                                                               | 335 |
| 2.5. ZAKLJUČEK.....                                                                                            | 336 |
| VIRI IN LITERATURA.....                                                                                        | 339 |

## SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

|         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EKČP    | Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94))                   |
| ESČP    | Evropsko sodišče za človekove pravice                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| URS     | Ustava Republike Slovenije ( <i>Uradni list RS</i> , št. 33/91-I, 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 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a)                                                                                         |
| USRS    | Ustavno sodišče Republike Slovenije                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| VSRS    | Vrhovno sodišče Republike Slovenije                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| ZDSS-1  | Zakon o delovnih in socialnih sporih ( <i>Uradni list RS</i> , št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US, 43/12 – odl. US, 10/17 – ZPP-E in 196/21 – ZDOsk)                                                                                                                                                        |
| ZFPPIPP | Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju ( <i>Uradni list RS</i> , št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 178/21 – popr., 196/21 – odl. US, 157/22 – odl. US, 35/23 – odl. US in 57/23 – odl. US)                                                                                                 |
| ZIZ     | Zakon o izvršbi in zavarovanju ( <i>Uradni list RS</i> , št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 37/08 – ZST-1, 45/08 – ZArbit, 28/09, 51/10, 26/11, 17/13 – odl. US, 45/14 – odl. US, 53/14, 58/14 – odl. US, 54/15, 76/15 – odl. US, 11/18, 53/19 – odl. US, 66/19 – ZDavP-2M, 23/20 – SPZ-B, 36/21, 81/22 – odl. US in 81/22 – odl. US) |
| ZMZPP   | Zakon o mednarodnem zasebnem pravu in postopku ( <i>Uradni list RS</i> , št. 56/99, 45/08 – ZArbit in 31/21 – odl. US)                                                                                                                                                                                                                           |
| ZNP-1   | Zakon o nepravdnem postopku ( <i>Uradni list RS</i> , št. 16/19)                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| ZPP     | Zakon o pravdnem postopku ( <i>Uradni list RS</i> , 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, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US in 3/22 – ZDeb)

- ZPP-E      Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (*Uradni list RS, št. 10/17*)
- ZS            Zakon o sodiščih (*Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20, 203/20 – ZIUOPDVE in 18/23 – ZDU-1O*)
- ZUP          Zakon o upravnem postopku (*Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb*)
- ZUS-1        Zakon o upravnem sporu (*Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E*)

# I. DEL: PRAVNI VIDIKI

---

# 1. UPORABA ZPP V UPRAVNEM SPORU KOT PRAVNOSISTEMSKI PROBLEM

AVTOR: Jan Krajnik

## 1.1. UVOD

Vse od prvega jugoslovanskega zakona o upravnem sporu<sup>1</sup> pa do danes je za slovensko ureditev upravnega spora značilno, da ni popolna in vseobsežna. Za razliko od zakonov, ki urejata pravnici in kazenski postopek, Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) ne ureja vseh postopkovnih vprašanj upravnega spora, pač pa se sklicuje na uporabo Zakona o pravnem postopku (ZPP).

V upravnem sporu je že jugoslovanski zakonodajalec previdel podredno uporabo pravil pravnega postopka, tej rešitvi pa je sledil tudi slovenski zakonodajalec. Ob sprejetju Zakona o upravnem sporu (ZUS)<sup>2</sup> leta 1997 je določil, da se določbe ZPP v upravnem sporu »primerno uporabljajo«.<sup>3</sup> Ta formulacija, ki jo v nadaljevanju imenujem »smiselna uporaba ZPP«,<sup>4</sup> je sledila jugoslovanski tradiciji, hkrati pa je v evropskih jurisdikcijah tudi najpogostejša.<sup>5</sup>

Ustaljeno pojmovanje smiselne uporabe ZPP v upravnem sporu je leta 2017 razburkala novela ZPP-E,<sup>6</sup> ki je črtala določbo o smiselni uporabi ZPP in povzročila številne težave pri razlagi, za kakšno uporabo ZPP po novem gre.<sup>7</sup> Ta prispevek bo omenjeni razvoj postavil pod vprašaj in skušal dokazati, da novost, ki jo je glede uporabe pravil pravnega postopka v upravnem sporu prinesel ZPP-E, sistemsko ni ne ustrezna ne sprejemljiva.

## 1.2. MOŽNOSTI PRAVNEGA UREJANJA UPRAVNEGA SPORA

### 1.2.1. Enoviti in vseobsežni zakon o upravnem sporu

Kot že nakazano, z vidika oblikovanja pravil upravnega spora<sup>8</sup> splošno in primerjalnopravno obstaja več možnih zakonodajnih rešitev.

---

<sup>1</sup> Zakon o upravnih sporih, Uradni list FLRJ, št. 23/52.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 50/97.

<sup>3</sup> Glej 16. člen ZUS.

<sup>4</sup> Tako tudi Breznik v Breznik in Kerševan (red.), 2008, str. 133.

<sup>5</sup> Glej primerjalnopravno analizo, v nadaljevanju.

<sup>6</sup> Uradni list RS, št. 10/17.

<sup>7</sup> 122. člen ZPP-E. Zakonska določba gramaticalno nakazuje na primarno uporabo ZPP, vendar pa bom v nadaljevanju zavzel teleološko skladno stališče, da gre za subsidiarno uporabo ZPP.

<sup>8</sup> Na tem mestu velja opozoriti, da v prispevku izraz »upravni spor« uporabljam enotno za vse države, ki poznajo posebna specializirana upravna sodišča in temu ustrezno tudi posebno ureditev postopka nadzora nad delovanjem uprave. Pojem upravni spor uporabljam ne glede na morebitno drugačno poimenovanje v matični državi (v Nemčiji npr. uporabljajo izraz »*Verwaltungsgerichtsprozess*«, kar bi lahko prevedli kot postopek pred upravnim sodiščem).

Prva je *oblikovanje procesnega zakona, ki popolno*,<sup>9</sup> vseobsežno in enovito ureja snov upravnega spora ter se zato ne sklicuje na druge predpise. Takšni zakoni so primerjalnopravno precej redki.<sup>10</sup> Glede na to, da zakona o pravnem in kazenskem postopku zasledujeta popolnost ureditve, se na prvi pogled zdi presenetljivo, da pri zakonu, ki ureja upravni spor, ni tako, vendar pa je treba pri upoštevanju dejstva, da je upravni spor zgodovinsko novejši med sodnimi postopki.

### 1.2.2. Podredna uporaba drugega postopkovnega zakona

Druga možna rešitev je *podredna uporaba drugega postopkovnega zakona*. Ta možnost predpostavlja obstoj posebnega zakona, ki ureja upravni spor (primarni zakon), vendar ga ureja nepopolno in se zato za procesna vprašanja, ki jih zakon ne ureja, uporablja nek drug zakon (podredno uporabljeni zakon). Takšno ureditev pozna večina evropskih držav. Dejstvo, da so določene postopkovne rešitve smiselne v vseh sodnih postopkih, je nekatere države vodilo celo do oblikovanja enega postopkovnega zakona z nekaterimi skupnimi določbami za vse sodne postopke,<sup>11</sup> druge pa v sklicevanje na uporabo nekega drugega zakona, kadar področni postopkovni zakon molči. Primarni zakon je običajno zakon o upravnem sporu, podredno uporabljeni zakoni pa so primerjalnopravno različni. Najpogosteje je to, kot tudi pri nas, zakon o pravnem postopku. Razlog za to lahko iščemo v zgodovinskem nastanku upravnega spora, saj se je kljub svojim posebnostim razvil na dogmatičnih temeljih pravnega postopka.<sup>12</sup>

S terminom »podredna uporaba zakona« označujem uporabo zakona, ki pride na vrsto šele, ko oziroma če do uporabe primarnega zakona ne pride. Že primarni zakon mora za takšne situacije vsebovati sklic na podredno uporabljeni zakon. Ta sklic imenujem tudi klavzula o podredni uporabi. V praksi sta glede na obseg možni dve vrsti takšnega sklica. Prva je t. i. generalni sklic (nem. *Generalverweisung*), s katerim se zakon o upravnem sporu sklicuje na podredno uporabljen zakon v vseh primerih, v katerih zakon o upravnem sporu kakšnega vprašanja ne ureja. Druga vrsta je t. i. specialni sklic (nem. *Spezialverweisung*),<sup>13</sup> kjer pa je sklic na podredno uporabljen zakon v primarnem zakonu napravljen zgolj glede točno določenega vprašanja.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Izraz ni mišljen v smislu vrednotenja ustreznosti ureditve, pač pa glede obsega vprašanj, ki jih zakon ureja. Popolnost predpostavlja cilj zakona (in zakonodajalca) urediti vsa relevantna pravna vprašanja.

<sup>10</sup> Precej podrobna sta na primer poljski *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi* in francoski *Code de justice administrative*, ki pa na nekaterih redkih mestih vseeno vsebujeta sklic na zakon o pravnem postopku.

<sup>11</sup> Glej npr. danski *Retsplejeloven*, ki v eni knjigi vsebuje skupne določbe za civilne in kazenske postopke, nato pa v ločenih knjigah še posebne določbe za vsakega od postopkov.

<sup>12</sup> Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 5.

<sup>13</sup> Za primer je mogoče navesti 56. člen nemškega *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO), ki določa, da se glede vročanja uporablja nemški zakon o civilnem postopku.

<sup>14</sup> Izraza generalni in specialni sklic nemška teorija uporablja precej ustaljeno. Glej npr. Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3211 in 3213; Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 4 in 13.

Podredno uporabo zakona razumem kot nadpomenko, znotraj katere je glede na način uporabe mogoče razlikovati med dvema oblikama – subsidiarno in smiselno uporabo.

Omeniti velja, da je koncept podredne uporabe zakona v nemški teoriji deležen kritik, zlasti z vidika načela pravne države. Nemški zakon, ki ureja upravni spor, je nepopoln in s klavzulo o podredni uporabi vpeljuje v upravni spor dodatna pravila. Takšna tehnika normiranja – tako nemška teorija – prebivalcem otežuje prepoznavanje relevantnih postopkovnih pravil,<sup>15</sup> zato takšna ureditev »zgolj pogojno« zadošča zahtevam po transparentnosti v pravni državi (nem. *rechtstaatliche Transparenzanforderungen*).<sup>16</sup>

### **1.2.3. Enoviti in vseobsežni zakon o javnopravnih sodnih postopkih**

Tretja možna rešitev je v svojem bistvu posebna različica prve rešitve, vendar pa jo velja navesti ločeno. V nemški teoriji se je ob dilemah, ki jih povzroča klavzula o podredni uporabi, odprla tudi razprava o potencialnih rešitvah. Poleg oblikovanja popolnega in celovitega zakona o upravnem sporu (t. i. »velika rešitev«, nem. *große Lösung*) so prepoznali še eno rešitev, in sicer *oblikovanje zakona, ki bi popolno urejal javnopravne sodne postopke*, torej postopke v okviru upravnega, socialnega in finančnega sodstva (t. i. »mala rešitev«, nem. *kleine Lösung*).<sup>17</sup> Šlo bi torej za zakon, ki bi popolno in celovito urejal postopek upravnega spora, zasnovan pa bi bil širše in zajel še nekatere druge javnopravne sodne postopke. V Sloveniji bi lahko v okviru takšne rešitve prišel v poštev še socialni spor.

## **1.3. PRIMERJAVA MED SUBSIDIARNO IN SMISELNO UPORABO ZPP V UPRAVNEM SPORU**

### **1.3.1. Primerjava med smiselno in subsidiarno uporabo na splošni ravni**

Znotraj podredne uporabe torej obstajata dve podobliki – smiselna in subsidiarna uporaba. Razlikovanje med njima se izkaže za odločilno, saj sta standarda presoje podredne uporabe zakona različna. Tako se bo lahko ob aplikaciji ene ob oblik podredne uporabe zakona izkazalo, da je treba institut iz tega zakona uporabiti, ob aplikaciji druge pa ravno nasprotno.

Subsidiarna uporaba zakona je opredeljena kot uporaba zakona, »ki nastopi, če določenega vprašanja ne ureja matični predpis, ki prvenstveno ureja določeno stvarino«.<sup>18</sup> Subsidiarna uporaba zakona torej pomeni, da na nekem področju obstaja matični zakon, ki ureja to področje,

<sup>15</sup> Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 17.

<sup>16</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3211.

<sup>17</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3211.

<sup>18</sup> Pravni terminološki slovar, 2018, str. 351 (glej geslo: »subsidiarna veljavnost predpisa«).

drug zakon pa se uporabi, če (in kolikor) matični zakon nekega vprašanja ne ureja. Pri tem razlogov za kakšno posebno široko polje presoje razlagalca ni videti – če matični zakon nečesa ne ureja, se subsidiarno uporabi drug zakon. To pravno opravilo je skorajda avtomatizem, čeprav pa se v praksi včasih vseeno lahko zaplete. Če matični zakon npr. nekega instituta ne ureja, se zastavi vprašanje, ali avtomatsko pride do subsidiarne uporabe ali pa se je zakonodajalec zavestno odločil ne urediti tega instituta, ker ga na tem področju ne želi.

Smiselna (primerna) uporaba zakona je na drugi strani opredeljena kot uporaba zakona, »ki upošteva spremenjene pravne in družbene okoliščine ali specifičnosti področja, na katerem se uporabi«.<sup>19</sup> Izhaja torej iz dejstva, da nekritično prenašanje pravil enega področja na drugo področje ni zaželeno, zato takšna uporaba terja natančno oceno, ali je uporaba pravil enega področja na drugem področju sploh primerna glede na naravo področja. Iz tega sledi, da ima razlagalec pri smiselni uporabi zakona širše polje presoje, saj lahko zavrne uporabo posamezne določbe, če presodi, da bi jo bilo neprimerno uporabiti. Breznik ob tem poudarja, da smiselna uporaba razlagalcu ne daje pooblastila vsebinsko prilagajati, popravljati, dopolnjevati ali spreminjati določb drugega zakona,<sup>20</sup> pač pa zgolj pooblastilo, da njihovo uporabo ob izkazani neprimernosti na zadevnem pravnem področju zavrne.<sup>21</sup> V nasprotnem primeru bi sodnik stopil v čevlje zakonodajalca, kar pa je v nasprotju z načelom delitve oblasti. Temu stališču na načelni ravni ne gre oporekati, vseeno pa velja opozoriti, da je z razlago, ki bi jo morda lahko razumeli kot prilagajanje določb, mogoče doseči uporabo določb na sistemsko skladen način.

Med obema oblikama podredne uporabe zakona se kaže nekakšno stopnjevanje, pri čemer je smiselna uporaba milejša, subsidiarna uporaba pa strožja oblika. Smiselna uporaba daje razlagalcu širše polje presoje, subsidiarna uporaba pa takšnega polja presoje ne daje in zato praktično pomeni avtomatizem v uporabi. Čeprav na prvi pogled kaže, da bo sodišče večkrat uporabilo določbe drugega procesnega zakona ob strogi subsidiarni razlagi, pa je lahko ob smiselni uporabi zaradi možnosti sodišča, da določbe razlaga sistemsko, to še pogostejše.

### **1.3.2. Pojemovanje smiselne uporabe ZPP v slovenski teoriji pred novelo ZPP-E**

ZUS-1 je pred novelo ZPP-E v prvem odstavku 22. člena določal: *»Za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, se primerno uporabljajo določbe Zakona o pravdnem postopku (Uradni list RS, št. 36/04 – uradno prečiščeno besedilo).«*

---

<sup>19</sup> Pravni terminološki slovar, 2018, str. 332 (glej geslo: »smiselna uporaba predpisa«).

<sup>20</sup> To je stališče slovenske teorije, medtem ko v nekaterih drugih ureditvah dopuščajo tudi vsebinsko prilagajanje in spreminjanje določb. Glej npr. nemško in srbsko ureditev, v nadaljevanju.

<sup>21</sup> Breznik v Breznik in Kerševan (red.), 2008, str. 133.

ZUS-1 je torej s tem, ko je določal *primerno* uporabo določb ZPP, vpeljal koncept smiselne uporabe.<sup>22</sup> Kot ugotavlja Breznik, je to pomenilo zakonodajalčevo priznanje, da ZUS-1 določenih vprašanje ne ureja, zato jih napolni s smiselno uporabo ZPP.<sup>23</sup> Razlagalec tako lahko v primeru, ko ZUS-1 molči, uporabi pravila ZPP, če je to primerno (smiselno). Kot že poudarjeno, smiselna uporaba ni zgolj nekritičen prenos pravil ZPP v upravni spor, ampak zahteva presojo različnih dejavnikov. To so med drugim:

- *pravna narava predmeta spora* (v pravdnem postopku je predmet spora praviloma razmerje, ki ga stranke lahko prosto oblikujejo, v upravnem sporu pa je predmet spora upravni akt, izdan na podlagi prisilnih predpisov, kjer materialne dispozicije ni);
- *specifičnost tožene stranke* (v upravnem sporu je tožena stranka oblastni subjekt, ki tudi nastopa kot oblast, medtem ko v pravdnem postopku tožena stranka običajno ni oblastni subjekt, če pa je, pa ne nastopa oblastno, tj. *ex iure imperii*, ampak *ex iure gestionis*);
- *razmerje med tožečo in toženo stranko* (stranki sta bili v predhodnem postopku – upravnem postopku – v vertikalnem razmerju in nista bili prirejeni, kot načeloma velja za stranke v pravdnem postopku);
- *interes tožene stranke* (tožena stranka v pravdnem postopku varuje svoj zasebni interes, v upravnem sporu pa varuje javni interes);
- *temeljno pooblastilo sodišča* (v pravdnem postopku mora sodišče rešiti spor in praviloma odloča o pravicah in obveznostih strank, v upravnem sporu pa je temeljno pooblastilo sodišča odločanje o zakonitosti upravnega akta, medtem ko v sporu polne jurisdikcije odloča le izjemoma ob izpolnjevanju določenih pogojev);
- *ugotavljanje dejanskega stanja* (v pravdnem postopku sodišče samo ugotavlja dejansko stanje, v upravnem sporu pa običajno odloča na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno predhodno v upravnem postopku).<sup>24</sup>

Če je določba ZPP glede na zgornje in nekatere druge dejavnike primerna za uporabo v upravnem sporu, se jo uporabi. V nasprotnem primeru se določbe ne uporabi in ker ZUS-1 zapolnjevanja ne predpisuje več, nastane pravna praznina. Tedaj se uporabijo splošna pravila napolnjevanja pravnih praznin, ki jih je razvila pravna teorija.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Tako tudi Breznik v Breznik in Kerševan (red.), 2008, str. 133.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Glej npr. Grafenauer, Breznik, 2005, str. 491 in Breznik v Breznik in Kerševan (red.), 2008, str. 132–133.

<sup>25</sup> Breznik v Breznik in Kerševan (red.), 2008, str. 134.

### 1.3.3. Pojemovanje subsidiarne uporabe ZPP v teoriji po uveljavitvi novele ZPP-E

Novela ZPP-E, ki je začela veljati 14. marca 2017, uporablja pa se od 14. septembra 2017, je s prehodnimi in končnimi določbami posegla še v nekaj drugih zakonov, med drugim tudi v ZUS-1. Ena od pomembnejših sprememb je bila sprememba besedila prvega odstavka 22. člena ZUS-1, ki se po novem glasi: *»V upravnem sporu se uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, kolikor ta zakon ne določa drugače.«*

Veliko odmeva v zvezi s to spremembo že v času sprejemanja novele ni bilo,<sup>26</sup> pa tudi kasneje ji v pravni teoriji ni bilo posvečene veliko pozornosti.<sup>27</sup> Z vidika dejstva, da bolj kot kadar koli doslej približuje upravni spor pravdnemu postopku in zato predstavlja precejšnje konceptualne premike v pojmovanju upravnega spora, odsotnost posebnega zanimanja za to spremembo še posebej preseneča. Novelo pa je pod drobnogled vzela sodna praksa, ki je glede na spremenjeno razmerje med ZUS-1 in ZPP začela prilagajati nekatera svoja dotedanja stališča.<sup>28</sup>

Smrekar v komentarju ZUS-1 zastopa stališče, da se odslej določbe ZPP uporabljajo primarno, določbe ZUS-1 pa subsidiarno.<sup>29</sup> Iz jezikovne razlage besedila 22. člena ZUS-1 res izhaja, da zakonodajalec prednost daje določbam ZPP, vendar pa je vprašljivo, ali je zakonodajalec takšno razlago res želel. Do subsidiarne uporabe ZUS-1 bi tedaj prišlo šele, kadar primarni zakon (ZPP) določenega vprašanja ne bi urejal, kar pa bi bilo glede na izčrpnost ZPP precej redko. Tako bi bilo veliko določb ZUS-1 tako rekoč odveč. Skorajda izključna uporaba ZPP bi bila glede na naravo upravnega spora tudi povsem neustrezna.

Glede na namen ZUS-1, ki je v ureditvi za upravni spor posebnih in specifičnih procesnih rešitev, menim, da je pravilnejša razlaga novega besedila 22. člena ZUS-1 ta, po kateri se določbe ZUS-1 uporabljajo primarno, določbe ZPP pa subsidiarno. To dodatno utemeljuje dejstvo, da je ZUS-1 tisti zakon, ki napotuje na uporabo ZPP v primerih, ko ZUS-1 procesnih vprašanj ne ureja. Smiselno uporabo ZPP je torej po novem nadomestila subsidiarna uporaba ZPP (kot strožja različica podredne uporabe), kar predstavlja precejšen konceptualni premik v slovenski ureditvi upravnega spora.

---

<sup>26</sup> Edini sklic na to spremembo je bilo mnenje Zakonodajnopravne službe, da noveliranje drugih zakonov z novelo ZPP-E predstavlja kršitev pravne varnosti, vsebinskih vprašanj pa kljub velikemu pomenu spremembe ni bilo.

<sup>27</sup> Obravnavana je v redkih delih, naj za primera navedem obravnavo vrhovnega sodnika dr. Erika Kerševana v monografiji *Upravno procesno pravo* (2017) in komentar 22. člena vrhovne sodnice Nataše Smrekar v *Zakonu o upravnem sporu s komentarjem* (2019).

<sup>28</sup> Glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022.

<sup>29</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 122.

Iz formulacije »kolikor ta zakon ne določa drugače« je mogoče priti do razlage, kdaj subsidiarna uporaba ZPP ni mogoča, in sicer gre za naslednje situacije:<sup>30</sup>

- ZUS-1 izključuje uporabo instituta, ki ga pozna ZPP;
- ZUS-1 ureja institut, ki ga ZPP ne pozna;
- ZUS-1 v celoti drugače ureja institut, ki ga ZPP pozna;
- ZUS-1 delno drugače ureja institut, ki ga ZPP pozna, pri tem pa je subsidiarna uporaba izključena zgolj v tem delu, ne pa tudi v preostalem;
- ZUS-1 delno drugače ureja institut, ki ga ZPP pozna, vendar pa mu daje povsem drugačno pravno naravo, zaradi česar je subsidiarna uporaba izključena v celoti.

#### **1.3.4. Kaj prinaša subsidiarna uporaba ZPP?**

Subsidiarna uporaba ZPP v upravnem sporu predstavlja dogmatski zasuk, po katerem sodišče ne sme zavrniti uporabe instituta ZPP, če ga ZUS-1 ne izključuje ali ureja sam, pa čeprav bi bil v nasprotju z naravo in namenom upravnega spora. Če ne gre za eno od situacij, kjer je subsidiarna uporaba ZPP izključena, je uporaba določb ZPP obvezna. To odpira manevrski prostor za spremembe v upravnem sporu, ki glede na njegove posebnosti v razmerju do pravnega postopka niso nujno zaželeni in ustrezni, verjetno pa tudi ne zelo premišljeni.

Ob tem velja dodati, da vsa sistemska neskladja ne bodo nujno nerešljiva. Kadar bi subsidiarna uporaba ZPP pripeljala do neustavnih rešitev, bo morala problematiko uporabe ZPP razrešiti že ustavnoskladna razlaga. Kadar pa sistemska neskladja še ne pripeljejo v neustavno situacijo, bodo napetosti med upravnim sporom in določbami ZPP, ki naj bi se uporabile, res poudarjene.

Na podlagi teh ugotovitev se postavlja teza, ki jo skušam dokazati v nadaljevanju, da je uvedba subsidiarne uporabe določb ZPP v upravnem sporu neustrezna in sistemsko nesprejemljiva.

### **1.4. ARGUMENTI SISTEMSKE NESPREJEMLJIVOSTI SUBSIDIARNE UPORABE ZPP V UPRAVNEM SPORU**

#### **1.4.1. Argument posebne pravne narave**

Vse rešitve ZPP v upravnem sporu niso in ne morejo biti ustrezne (primerne). To ne izhaja iz nasprotujočih si rešitev ZUS-1 in ZPP, saj v teh primerih do subsidiarne uporabe ZPP sploh ne prihaja. Določbe ZUS-1 same po sebi niso tiste, ki bi povzročale neprimernost uporabe določb

---

<sup>30</sup> Glej tudi Kerševan v Kerševan in Androjna, 2017, str. 544 in Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 122.

ZPP, ampak mora biti razlog v nečem drugem. Merilo predstavlja konceptualna zasnova upravnega spora. Subsidiarna uporaba določb ZPP bo neprimerna tedaj, ko bodo določbe ZPP nasprotovale *naravi in namenu upravnega spora*. Pri tem izhodišče niso (le) zakonske določbe, pač pa so osnovna vodila ustavna opredelitev upravnega spora ter njegovo teoretično in primerjalnopravno pojmovanje.

Iz navedenega izhaja, da (nepogojna) subsidiarna uporaba določb ZPP lahko vnese precejšnje konflikte med uporabljenimi določbami ZPP na eni ter naravo in namenom upravnega spora na drugi strani. To lahko prinaša notranjo neusklajenost in nesistemske ureditve upravnega spora, kar ni težava zgolj z vidika teoretskih utemeljitev, pač pa tudi uporabe prava v praksi.

Za lažje razumevanje potencialnih konfliktnosti je treba natančneje opredeliti naravo in namen upravnega spora, zlasti z vidika posebnosti, ki jih ima v razmerju do pravnega postopka. Temeljni elementi (pri čemer ni cilj izčrpnost, temveč ilustrativnost) so naslednji:

- Upravni spor je sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave.
- Upravni spor je namenjen varstvu subjektivnih pravic, v nekaterih primerih pa tudi varstvu objektivne zakonitosti.
- Pred upravnim sporom je potekal predhodni postopek – upravni postopek.
- V upravnem sporu se najpogosteje odloča na podlagi dejanskega stanja, ki ga je ugotovila tožena stranka.
- V upravnem sporu velja (tudi) preiskovalno načelo, zato sodišče po uradni dolžnosti ugotavlja dejansko podlago, ki je pomembna za odločitev v zadevi.
- Tožena stranka je oblastni subjekt, tožnik pa neoblastni subjekt, zato med njima obstaja inherentna razlika v položaju.
- Tožnik in toženec sta v upravnem sporu postavljena v (čimbolj) enakopraven položaj.
- Tožena stranka v upravnem sporu varuje javni interes.
- Stranka v upravnem sporu je lahko tudi zastopnik javnega interesa.
- Sodišče najpogosteje odloča o zakonitosti upravnega akta in ne v sporu polne jurisdikcije.

Nasprotovanje pravni naravi in namenu upravnega spora po novem torej uporabe določb ZPP ne bo oviralo, kot je to veljalo pred novelo ZPP-E v sistemu smiselne uporabe.

#### 1.4.2. Argument prava kot sistema

Nadaljnja težava uvedbe subsidiarne uporabe ZPP je njena nesistemska znotraj pravnega reda. Pravnih panog namreč ni mogoče razlagati povsem izolirano, temveč v okviru celotnega pravnega sistema, ki mora biti notranje povezana (skladna) celota (*argumentum a coharentia*).<sup>31</sup>

Subsidiarna uporaba zakona je ustrezna, kadar so zakoni v razmerju splošno – posebno. Kadar ne gre za razmerje splošno – posebno, ampak sta področje in pravna narava povsem drugačna, je ustreznejša smiselna uporaba zakona.

Na področju postopkovnih pravnih panog je to moč opaziti pri nekaterih drugih postopkih. V nepravdnem postopku, ki je po svoji naravi nekoliko drugačen od pravnega postopka, pa čeprav še vedno sodi na področje civilnega procesnega prava, Zakon o nepravdnem postopku (ZNP-1)<sup>32</sup> določa, da se določbe ZPP uporabljajo smiselno, če zakon ne določa drugače.<sup>33</sup> Podobno velja tudi za postopke zaradi insolventnosti, kjer Zakon o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP)<sup>34</sup> določa, da se glede vprašanj, ki s tem zakonom niso urejena drugače, smiselno uporabljajo pravila ZPP.<sup>35</sup>

Omeniti velja še Zakon o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1),<sup>36</sup> ki ureja postopek v delovnih in socialnih sporih. Ta namreč v 19. členu določa: »*V postopku v delovnih in socialnih sporih se uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravní postopek, če ni s tem zakonom določeno drugače.*« Tu gre za primarno uporabo ZDSS-1<sup>37</sup> in subsidiarno uporabo ZPP, kar na prvi pogled govori proti argumentu koherentnosti, vendar pa to ne drži. Delovni spori so spori med delodajalcem in delavcem, ki sta kljub praviloma večji moči delodajalca prirejeni stranki ne zgolj v sporu pred sodiščem, ampak tudi v medsebojnem razmerju. Tudi zgodovinsko se je delovno pravo razvilo iz civilnega prava in mu je kljub širšem obsegu kogentnih določb za varstvo delavcev še vedno precej blizu. Pravni postopek in delovni spor bi zato lahko postavili

---

<sup>31</sup> Pavčnik, 2019, str. 407.

<sup>32</sup> Uradni list RS, št. 16/19.

<sup>33</sup> Glej 42. člen ZNP-1.

<sup>34</sup> Uradni list RS, št. 176/21 do 57/23.

<sup>35</sup> Glej 121. člen ZFPPIPP.

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 2/04 do 196/21.

<sup>37</sup> Glej Galič v Cvetko, Galič, Kralj in Novak, 2005, str. 96. Gre za ravno nasprotno stališče, kot ga ponudi teorija upravnega procesnega prava na podlagi izjemno podobne določbe 22. člena ZUS-1, glej Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 122. Na podlagi že predstavljenih argumentov gre pritrditi stališču Galiča, identično stališče pa bi po tukaj zastopanem stališču morale veljati tudi v upravnem sporu.

v razmerje splošno – posebno, zato je subsidiarna uporaba ZPP ustrezna. Določba pa enako velja tudi za socialni spor, kar – to je treba priznati – govori proti argumentu koherentnosti.<sup>38</sup>

### 1.4.3. Zgodovinskorazvojni argument

Ne glede na to, da je upravni spor novejši med sodnimi postopki, je določen zgodovinski razvoj že prestal. Kot bo v nadaljevanju nadrobneje prikazano, je iz tega razvoja mogoče ugotoviti, da je imel v naši ureditvi upravnega spora koncept smiselne uporabe pravil pravnega (civilnega) postopka skorajda stoletno tradicijo in bil precej ustaljen, kar dodatno utrjuje tezo, da je bil odstop od te tradicije z uvedbo subsidiarne uporabe nesistemski, ob pomanjkanju vsakršne obrazložitve te spremembe pa nedvomno tudi nepremišljen.

Prva ureditev sodne kontrole nad delovanjem uprave na Slovenskem sega v obdobje Avstrijskega cesarstva. Pestremu razvoju v drugi polovici 18. stoletja je postopno sledila vzpostavitev t. i. upravnega pravosodja (nem. *Administrativjustiz*).<sup>39</sup> Leta 1875 je bil sprejet (leta 1876 pa uveljavljen) zakon,<sup>40</sup> ki je vzpostavil prvo upravno sodišče (nem. *Verwaltungsgerichtshof*) na območju avstrijske monarhije (imenovan *Gesetz, betreffend die Errichtung eines Verwaltungsgerichtshofes*).<sup>41</sup> Ta zakon je poleg vzpostavitve upravnega sodišča in ureditve pristojnosti urejal tudi postopek, vendar pa posebne klavzule o kateri od oblik podredne uporabe pravil pravnega postopka ni vseboval.

Kot zanimivost velja omeniti, da je naslednji sistemski zakon (*Verwaltungsgerichtshofgesetz* oz. *VwGG*)<sup>42</sup> iz leta 1930 vnesel klavzulo o smiselni uporabi, ki pa je primerjalnopravno, kot bo prikazano v naslednjem razdelku, še vedno precejšnji unikum. Gre namreč za smiselno

---

<sup>38</sup> Socialni spor ima določene lastnosti pravnega postopka, vendar pa se kot spor med posameznikom in oblastjo (prim. 58. člen ZDSS-1) že močno približuje upravnemu sporu (glej Strban v Bubnov Škoberne in Strban, 2010, str. 84). Iz tega razloga bi morda veljalo razmisliti o tem, da bi bila upravni spor in socialni spor postavljena v razmerje splošno – posebno, tako kot to velja za pravdni postopek in delovni spor. To vprašanje sicer presega namen te razprave in bi terjalo natančnejše analize.

<sup>39</sup> Razvoj je bil na kratko naslednji. Že v času pred vladanjem Marije Terezije so obstajali postopki, v katerih so lahko posamezniki varovali svoje pridobljene pravice, vendar pa je v času njenega vladanja prišlo do dodelitve upravnih sporov pritožbenim sodiščem in kot zadnji instanci najvišjemu pravosodnemu organu. To Olechowski označuje za vrhunec »upravnega sodstva starejšega tipa«. Vseeno pa je hkratno že začelo prihajati do njegove erozije, ki se je konec 18. stoletja odrazila v ukinitvi t. i. pravosodne države (nem. *Justizstaat*), zlasti zaradi bojazni, da bi neodvisnost sodstva ošibila oblast vladarja. Ideja, da bi pravosodno državo nadomestilo t. i. upravno pravosodje (nem. *Administrativjustiz*) po vzoru francoske ureditve Conseil d'Etat, se sprva kljub prizadevanjem kanclerja von Metternicha ni uresničila. Razvoj v Badnu, kjer so leta 1863 po francoskem vzoru reformirali svojo upravno organizacijo, stopili pa še korak dlje in ustanovili prvo upravno sodišče, so v Avstrijskem cesarstvu in kasneje v Avstro-Ogrski z zanimanjem spremljali, kar je leta 1875 privedlo do zakona, s katerim je bilo ustanovljeno prvo upravno sodišče. Povzeto po Olechowski, 2019, str. 1101–1104.

<sup>40</sup> RGB št. 36/1876 z dne 2. aprila 1876.

<sup>41</sup> Glej Olechowski, 2019, str. 1101–1108. Glej tudi Kerševan, 2004, str. 15–18.

<sup>42</sup> RGB št. 153/1930 z dne 2. junija 1930.

uporabo določb zakona, ki ureja upravni postopek (!), v sodnem postopku nadzora nad upravo. Takšno določbo pozna avstrijski zakon še danes.

Za slovenski razvoj je nadalje relevantna ureditev v Kraljevini SHS (oziroma kasneje Kraljevini Jugoslaviji). Na področju upravnega sodstva je prevladala ureditev Kraljevine Srbije, ki je po vzoru francoske ureditve *Conseil d'Etat* leta 1870, ko je bil sprejet *Zakon o poslovnem redu u Državnom savetu*, vpeljala Državni svet kot organ, ki je razsojal v upravnem sporu.<sup>43</sup> Ta zakon je imel poseben sklic na tedanji *Zakon o postopku sudskom u građanskim parnicama* zgolj glede rokov, sicer pa generalnega sklica o podredni uporabi pravil pravnega postopka ni imel.

Po zgledu srbske ureditve je bil v Kraljevini SHS leta 1922 sprejet *Zakon državnem svetu in upravnih sodiščih*,<sup>44</sup> ki je uvedel dvostopenjsko organiziran sodni nadzor nad upravo – upravna sodišča na prvi stopnji in državni svet na drugi stopnji. Leta 1929 pa je bil sprejet še *Zakon o poslovnem redu pri državnem svetu in upravnih sodiščih*,<sup>45</sup> ki je prvi v zgodovini zakonodaje upravnega sodstva na Slovenskem vseboval tudi klavzulo o smiselni uporabi: »*Na vse primere, ki niso izrečno navedeni v zakonu o državnem svetu in upravnih sodiščih, se morajo smiselno uporabljati dotični predpisi zakona o sodni organizaciji, o civilnem postopanju in predpisi pravilnika za poslovanje rednih sodišč, dokler se zakonodajstvo v tem pogledu ne izenači. Državni svet uporablja v teh primerih odredbe zakonika o sodnem postopanju v civilnih pravnih z dne 20. februarja 1865. z vsemi izpremembami in dopolnitvami.*«

Do velike spremembe je prišlo leta 1945, ko so bili upravna sodišča in državni svet z *Zakonom o opustitvi državnega sveta in upravnih sodišč*<sup>46</sup> odpravljeni. Sodni nadzor upravnih aktov sicer ni bil v celoti odpravljen, ampak se je v omejenem obsegu izvajal pred rednimi civilnimi sodišči,<sup>47</sup> ki so v odsotnosti posebnih pravil postopanja pri sodnem nadzoru uprave odločala v pravi<sup>48</sup> in zato uporabljala kar pravila pravnega postopka. Tako se je uporaba pravnega postopka iz smiselne, kakršno je poznala Kraljevina Jugoslavija, preoblikovala v primarno.

Odsotnost sodnega nadzora nad delovanjem uprave se je pokazala za praznino, ki so jo sprva skušali odpraviti z drugimi oblikami nadzora,<sup>49</sup> vendar pa se je izkazalo, da je potreben sodni

---

<sup>43</sup> Kerševan, 2004, str. 27; Tomić, 2010, str. 23 – 24.

<sup>44</sup> Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo št. 167/1922 z dne 7. junija 1922.

<sup>45</sup> Uradni list ljubljanske in mariborske oblasti št. 262/1929 z dne 21. junija 1929.

<sup>46</sup> Uradni list DFJ, št. 27/45.

<sup>47</sup> Kerševan, 2004, str. 41.

<sup>48</sup> Androjna, 1985, str. 297. Androjna navaja, da je nadzor delovanja uprave tedaj potekal res zgolj v omejenem obsegu, in sicer v zvezi z uslužbenskimi razmerji, socialnimi zavarovanji in volilno pravico.

<sup>49</sup> Šlo je za nadzor s strani višjih upravnih organov, nadzor predstavniških teles in nadzor s strani splošne državne kontrole ter državnega tožilstva. Androjna, 1985, str. 297.

nadzor.<sup>50</sup> Tako je bil v leta 1952 sprejet Zakon o upravnih sporih (ZUS-52),<sup>51</sup> ki je ponovno uvedel sodni nadzor nad upravo in s katerim so redna sodišča izgubila pristojnost razsojati v zadevah, »o katerih odločajo organi državne uprave«. 59. člen ZUS-52 je ponovno uvedel smiselno uporabo pravil pravnega postopka: *»Kjer ta zakon nima določb o postopku v upravnih sporih, se primerno uporabljajo pravila o sodnem postopku v civilnih sporih.«*

Leta 1977 je bilo področje upravnega spora reformirano in sprejet je bil nov Zakon o upravnih sporih (ZUS-77).<sup>52</sup> Tudi ta je v 60. členu vseboval zelo podobno formulacijo: *»Kjer ta zakon nima določb o postopku v upravnih sporih, se smiselno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku.«* Razlika je bila predvsem v uporabi besede »smiselno« namesto »primerno«, vendar pa je bilo že poudarjeno, da kvalitativno med njima posebne razlike ni opaziti.

Po slovenski osamosvojitvi se je ZUS-77 uporabljal do leta 1997, ko je slovenski zakonodajalec sprejel prvi slovenski Zakon o upravnem sporu (ZUS).<sup>53</sup> V zvezi s pravili postopka se je vrnil k uporabi izraza »primerna uporaba«, sicer pa je nadaljeval jugoslovansko tradicijo koncepta smiselne uporabe pravil pravnega postopka. Tako se je 16. člen ZUS glasil: *»Za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, se primerno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku.«* Tej formulaciji je zakonodajalec sledil tudi ob sprejetju novega Zakona o upravnem sporu (ZUS-1)<sup>54</sup> leta 2006.

Iz opisanega zgodovinskega razvoja izhaja, da je ureditev upravnega spora na Slovenskem že od leta 1929 (s kratko izjemo 7 let) poznala koncept smiselne uporabe pravil pravnega postopka. Posebna pravila iz zakona, ki je urejal upravni spor, so se uporabljala primarno, smiselno pa so se uporabljala pravila zakona, ki je urejal (civilni) pravdni postopek.

#### **1.4.4. Primerjalnopravni argument**

Obstajajo različne ureditve nadzora nad delovanjem uprave. Nekatere države poznajo specializirana upravna sodišča, druge to vključujejo v pristojnosti rednih sodišč. Tiste, ki poznajo upravni spor, imajo svoje ureditve lahko zasnovane drugače. Vseeno pa je vsaj pri tistih, ki upravni spor kot posebno obliko sodnega postopka poznajo, mogoče ugotavljati, (i) ali upravni spor urejajo celovito (ii) ali pa se podredno sklicujejo na druge predpise (in na kakšen način je ta sklic napravljen – prek smiselne ali subsidiarne uporabe). V nadaljevanju bodo s tega

---

<sup>50</sup> Kerševan, 2004, str. 41.

<sup>51</sup> Uradni list FLRJ, št. 23/52.

<sup>52</sup> Uradni list SFRJ, št. 4/77.

<sup>53</sup> Uradni list RS, št. 50/97.

<sup>54</sup> Uradni list RS, št. 105/06.

vidika prikazane ureditve upravnega spora v nekaterih evropskih državah s ciljem ugotoviti, kakšne oblike, če sploh, podredne uporabe se poslužujejo.

### ***Države nekdanje Jugoslavije***

Ureditve v državah nekdanje Jugoslavije večinoma sledijo ureditvi, ki jo je poznala Jugoslavija, zlasti ZUS-77. Tako so formulacije Srbije,<sup>55</sup> Bosne in Hercegovine,<sup>56</sup> Črne Gore<sup>57</sup> in Makedonije<sup>58</sup> izjemno podobne, vsebinsko pa med njimi razlik ni – v upravnem sporu se določbe zakona o pravnem postopku uporabljajo primerno (srb. *shodno*). Gre torej za smiselno uporabo, kakršno je poznal že ZUS-77 in tudi jugoslovanska zakonodaja pred njim. Srbska teorija s tem razume uporabo le tistih določb zakona o pravnem postopku, ki ustrezajo naravi upravnega spora in so ji v tem smislu prilagojene.<sup>59</sup> Tako nekaterih določb pravnega postopka sploh ni mogoče uporabiti, nekatere pa lahko, ampak ne dobesedno, pač pa primerno.<sup>60</sup> V tem stališču je razumeti različno pojmovanje smiselne uporabe v srbski in slovenski teoriji pred novelo ZPP-E. V slovenski teoriji je zastopano stališče, da smiselna uporaba razlagalcu ne daje pooblastila za vsebinsko prilagajanje, dopolnjevanje ali spreminjanje določbe,<sup>61</sup> medtem ko je iz zgornjega stališča srbske teorije, da se določbe ne uporabi »dobesedno, pač pa primerno«, mogoče razumeti, da dopušča možnost, da se določba zakona o pravnem postopku prilagodi naravi upravnega spora in uporabi nekoliko drugačena.

Med državami nekdanje Jugoslavije velja omeniti še Hrvaško, ki je pri svoji ureditvi nekoliko odstopila od jugoslovanske tradicije. V hrvaškem Zakonu o upravnih sporovih<sup>62</sup> bomo zaman iskali klavzulo o podredni uporabi določb pravnega postopka. Na zakon o pravnem postopku pa se sklicuje pri posameznih institutih, in sicer pri poslovni sposobnosti, zastopanju, izvajanju dokazov in sankcijah za ohranjanje reda.

### ***Nemčija***

Razmerje med specialnimi pravili upravnega spora in pravili pravnega postopka v Nemčiji ureja 173. člen *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)*,<sup>63</sup> ki se v prevodu v relevantnem delu

---

<sup>55</sup> Zakon o upravnih sporovih, Sl. glasnik RS, št. 111/2009. Glej 74. člen.

<sup>56</sup> Zakon o upravnih sporovih Bosne i Hercegovine, Sl. glasnik BiH, št. 19/2002, 88/2007, 83/2008 in 74/2010. Glej 60a člen.

<sup>57</sup> Zakon o upravnem sporu, Službeni list Crne Gore, št. 054/16. Glej 4. člen.

<sup>58</sup> Zakon za upravni sporovi, Služben vesnik na PCM, št. 96/2019. Glej 14. člen.

<sup>59</sup> Bačić, Tomić, 1997, str. 255.

<sup>60</sup> *Ibid.*, str. 255–256.

<sup>61</sup> Glej Breznik v Breznik in Kerševan (red.), 2008, str. 133.

<sup>62</sup> Zakon o upravnih sporovih, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

<sup>63</sup> Verwaltungsgerichtsordnung, BGBl. I S. 686 do BGBl. 2023 I Nr. 272.

glasi: »Kolikor ta zakon ne vsebuje določb o postopku, se primerno uporabljata Zakon o sodiščih [nem. *Gerichtsverfassungsgesetz*<sup>64</sup> oz. *GVG*] in Zakonik o civilnem postopku [nem. *Zivilprozeßordnung*<sup>65</sup> oz. *ZPO*], [...], če temeljne razlike med obema vrstama postopka tega ne izključujejo [...].«<sup>66</sup> Poleg tega se VwGO v nekaterih določbah, ki urejajo posamezne institute, že sklicuje na uporabo ZPO in GVG.

Skladno z navedenim nemška teorija loči med dvema situacijama. Prvič, kadar se VwGO neposredno sklicuje na določbe ZPO ali GVG (t. i. specialni sklic). Takrat že sam zakon kaže na primernost uporabe teh določb.<sup>67</sup> In drugič, kadar VwGO ne vsebuje določenih postopkovnih določb in se zato primerno uporabijo določbe GVG in ZPO.<sup>68</sup> VwGO v ta namen v 173. členu vsebuje generalno klavzulo,<sup>69</sup> prek katere se sklicuje na omenjene predpise (t. i. generalni sklic). Generalni sklic tako dopolnjuje posamezne specialne sklice, s čimer se poskuša ustvariti celovito normiranost upravnega spora brez pravnih praznin.<sup>70</sup> Vsi sklici (tako generalni kot specialni) so dinamični, saj se s spremembo objekta sklicevanja (tj. podredno uporabljenega zakona) spremenijo tudi pravila upravnega spora.<sup>71</sup>

Nemška teorija<sup>72</sup> običajno poudarja dve temeljni predpostavki, da se skladno s 173. členom VwGO lahko v upravnem sporu primerno uporabijo določbe GVG in ZPO.

Prva predpostavka je *praznina* (nem. *Lücke*). Do primerne uporabe lahko pride le, če VwGO ne vsebuje določb o postopku. Vprašanje, kdaj gre za praznino, je vse prej kot enostavno. Ni namreč nujno, da odsotnost določbe v VwGO že pomeni praznino, pač pa je lahko posledica zavestne odločitve zakonodajalca. Tako je pomemben kriterij pri presoji obstoja praznine *nenadržanost praznine*.<sup>73</sup> Če VwGO vsebuje določbe z nekega problemskega področja, je treba preučiti namen teh določb (tj. ali je bil njihov namen izključitev podredne uporabe ali ne), če VwGO ne ureja nekega procesnega problema, je treba ugotoviti, ali bi bila ureditev v VwGO

<sup>64</sup> Gerichtsverfassungsgesetz, BGBl. I S. 1077 do BGBl. 2023 I Nr. 272.

<sup>65</sup> Zivilprozeßordnung, BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781 do BGBl. 2023 I Nr. 272.

<sup>66</sup> V izvirniku se 173. člen VwGO glasi: »Soweit dieses Gesetz keine Bestimmungen über das Verfahren enthält, sind das Gerichtsverfassungsgesetz und die Zivilprozeßordnung einschließlich § 278 Absatz 5 und § 278a entsprechend anzuwenden, wenn die grundsätzlichen Unterschiede der beiden Verfahrensarten dies nicht ausschließen [...]«

<sup>67</sup> Kraft v Eyermann, Fröhler idr., 2014, str. 1255.

<sup>68</sup> *Ibid.*, str. 1256.

<sup>69</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3211.

<sup>70</sup> Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 6 in 13.

<sup>71</sup> Kopp in drugi, 2013, str. 1928; Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3216. Gre torej za sklic na venomer veljavno različico določbe GVG in ZPO in ne na izvirno različico.

<sup>72</sup> Glej Kraft v Eyermann, Fröhler idr., 2014, str. 1256; Kopp in drugi, 2013, str. 1928; Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 21; še bolj natančno predpostavke razdela Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3214–3222.

<sup>73</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3214.

potrebna glede na ureditev v ZPO in GVG. Oziroma drugače: preučiti je treba, ali bi zakonodajalec ta procesni problem uredil, če podredne uporabe sploh ne bi bilo. Ugotavljanje (ne)načrtovanosti praznine je najbolj legitimno tedaj, kadar ostane znotraj zgodovinske razlage, torej zlasti ob upoštevanju zakonodajnega gradiva, ki kaže na namen zakonodajalca. Kakor hitro pa preučevanje obstoja praznine zapusti meje zgodovinske razlage (npr. kadar zakonodajno gradivo ni dovolj podrobno, da bi lahko sklepali o namenu zakonodajalca), postane hipotetično,<sup>74</sup> kar pa nedvomno relativizira prepričljivost argumentacije.

Druga predpostavka je *združljivost* (nem. *Vereinbarkeit*). Do primerne uporabe lahko pride le, če temeljne razlike med obema vrstama postopkov tega ne izključujejo oziroma temu ne nasprotujejo.<sup>75</sup> Po nemški teoriji so temeljne razlike naslednje: (i) različen namen postopka, (ii) preiskovalno načelo, (iii) načelo dispozitivnosti, (iv) pooblastila zastopnika javnega interesa, (v) različna uporaba načela enakosti orožij, (vi) načelo zbornega sojenja, (vii) vpliv materialnopravnih področij na procesna pravila, ki služijo njihovem izvrševanju.<sup>76</sup> 173. člen VwGO omogoča le uporabo tistih določb, ki temeljnim značilnostim upravnega spora ne nasprotujejo. Zanimivo je, da se ta predpostavka nanaša zgolj na 173. člen, ki ureja generalni sklic, ne pa tudi na druge določbe VwGO, ki urejajo specialni sklic. Kot kaže, je zakonodajalec pri specialnih sklicih že sam napravil oceno o primernosti uporabe v upravnem sporu.<sup>77</sup>

Kadar sta izpolnjeni obe opisani predpostavki, pride do primerne (nem. *entsprechend*) uporabe GVG in ZPO. Glede na dejstvo, da generalni sklic, ki ga vsebuje 173. člen VwGO, sodnika ne napotuje na konkretne določbe GVG in ZPO, bo moral sodnik najprej ugotoviti, katere določbe je glede na procesno situacijo mogoče uporabiti. Nadalje se bo moral prepričati, ali določbe VwGO oziroma določbe drugih zakonov, na katere VwGO napotuje s specialnim sklicem, morda izključujejo primerno uporabo po 173. členu.<sup>78</sup> Kadar je ne, bo sodnik primerno uporabil določbe GVG in ZPO, pri čemer bo kljub natančnim kriterijem nujna tudi določena stopnja sodnikovega vrednotenja.<sup>79</sup>

Primerna uporaba pomeni, da bo treba pravila pravnega postopka morda prilagoditi posebnostim upravnega spora.<sup>80</sup> Schmid navaja primer sodbe, v kateri je sodišče določbo ZPO

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, str. 3214–3215.

<sup>75</sup> Kraft v Eyermann, Fröhler idr., 2014, str. 1256.

<sup>76</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3217–3221.

<sup>77</sup> Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 26.

<sup>78</sup> *Ibid.*, robna št. 60.

<sup>79</sup> Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 60.

<sup>80</sup> *Ibid.*, robna št. 57.

primerno uporabilo tako, da jo je nekoliko modificiralo.<sup>81</sup> Tako se poleg VwGO in ZPO pojavi še en pravni vir – določbe pravnega postopka, prilagojene na podlagi 173. člena VwGO.<sup>82</sup>

Nemška teorija se je poglobljeno posvetila tudi vprašanju metodološke razmejitve med primerno uporabo (nem. *entsprechende Anwendung*) in analogijo (nem. *Analogie*).<sup>83</sup> Vprašanje, ki se zastavi, je, ali primerna uporaba določb GVG in ZPO, ki jo uvaja 173. člen VwGO, pomeni uporabo teh določb v upravnem sporu po analogiji.<sup>84</sup> Odgovor je negativen. VwGO upravnega spora ne ureja popolno, vendar pa praznine s klavzulo o podredni uporabi zapolni že sam in tako skuša ustvariti celovit sistem upravnega spora. Poleg tega uporabo določb GVG in ZPO v primeru praznine v VwGO zahteva že zakonodajalec, zato uporaba teh določb ne pomeni samostojnega akta sodnika, kar je značilno za uporabo analogije.

Teorija poudarja idejo o enotnosti procesnega prava (nem. *Einheitlichkeit des Prozeßrechts*), skladno s katero naj se procesno pravo enotno razlaga in uporablja.<sup>85</sup> To naj velja tudi v upravnem sporu, zato je treba v dvomu dati prednost rešitvi, ki najbolj ustreza enotnosti procesnega prava.

Omeniti velja še, da se v nemški literaturi v kontekstu 173. člena VwGO pogosto uporablja izraz subsidiarna uporaba,<sup>86</sup> vendar pa nemška ureditev v smislu terminologije, ki jo uporablja ta prispevek, ne sledi konceptu subsidiarne uporabe, pač pa konceptu smiselne uporabe. To izhaja ne le iz formulacije 173. člena VwGO, pač pa tudi iz razlage te določbe s strani nemške teorije. Izraz subsidiarna uporaba, ki ga je moč zaslediti v nemški literaturi, se bolj nanaša na krovni pojem podredne uporabe, ne da bi se hkrati opredelili tudi do njenih podoblik. Tako Meissner na primer subsidiarno uporabo pojmuje kot uporabo, ko se izčrpa ves regulativni potencial VwGO, vključno s specialnimi sklici.<sup>87</sup> To še ničesar ne pove o smiselni ali subsidiarni uporabi v smislu razumevanja tega prispevka, pač pa se zgolj opredeli za podredno uporabo.

---

<sup>81</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3216. Avtor navaja naslednji primer. ZPO določa, da sodišče po uradni dolžnosti upošteva pomanjkljivosti (napake) v pooblastilu pooblaščenca, razen če je pooblaščenec odvetnik. V upravnem sporu je sodišče to določbo uporabilo nekoliko drugače in je pod preiskovalnega načela v upravnem sporu zavzelo stališče, da bo po uradni dolžnosti upoštevalo tudi pomanjkljivosti v pooblastilu odvetnika, če bodo posebne okoliščine dale razlog za dvom v odvetnikovo pooblastilo. Sodišče je torej uporabilo določbo pravnega postopka, vendar jo preoblikovalo na način, ki je bolj skladen z zasnovo in načeli upravnega spora.

<sup>82</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3216.

<sup>83</sup> Povzeto po Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 54 in 55.

<sup>84</sup> Pri zakonski analogiji gre namreč za uporabo norme, s katero zakon ureja določeno dejansko stanje, za neko drugo dejansko stanje, ki ga zakon ne ureja, vendar pa sta obe dejanski stanji primerljivi in se ju lahko obravnava na enak način.

<sup>85</sup> Kopp in drugi, 2013 str. 1928; Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3215.

<sup>86</sup> Glej npr. Kopp in drugi, 2013, str. 1928; Kraft v Eyermann, Fröhler idr., 2014, str. 1255; Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 15.

<sup>87</sup> Meissner v Schoch, Schmidt-Aßmann in Pietzner, R. (ur.), 2011, robna št. 15.

## ***Avstrija***

Avstrijski *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (VwGVG)<sup>88</sup> s svojo ureditvijo klavzule o podredni uporabi predstavlja primerjalnopravno precejšnji unikum. V 17. členu VwGVG je predpisano, da se za postopek, če v tem zakonu ni drugače določeno, smiselno (nem. *sinngemäß*) uporabljajo določbe zakona o splošnem upravnem postopku (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz* oz. AVG) in nekaterih drugih zakonov. Avstrijski zakon se torej poslužuje koncepta smiselne uporabe, takšno določbo pa avstrijska ureditev pozna že od 1930.<sup>89</sup>

Izjemno preseneča objekt sklicevanja, ki za razliko od večine evropskih držav ni zakon o pravnem postopku, pač pa zakon o splošnem upravnem postopku. Medtem ko je upravni spor sodni postopek, ki poteka pred sodiščem kot neodvisnim in nepristranskim organom, pa podobno za upravni postopek ni mogoče trditi. Temu so prilagojena tudi pravila upravnega postopka, zato je uporaba pravil upravnega postopka v upravnem sporu kot sodnem postopku vse prej kot neproblematična. To potrjuje tudi dejstvo, da je Avstrija primerjalnopravno edina, ki takšno ureditev pozna.

## ***Skandinavske države***

Medtem ko na Danskem in Norveškem ni specializiranih upravnih sodišč, pač pa to opravljajo redna sodišča, na Švedskem in Finskem poznajo specializirana upravna sodišča, poleg tega pa še poseben zakon, ki ureja postopek pred upravnim sodiščem. Sistem je v obeh državah precej podoben. Tako švedski kot finski zakon vsebujeta nekaj specialnih sklicev na splošni procesni zakon, ki ureja postopek pred sodišči (ne glede na vrsto postopka), kakšne klavzule o podredni uporabi drugega zakona pa ne vsebujeta.

Zanimivo je zlasti to, da oba zakona vsebujeta določbo, ki je celo zrcalno nasprotna. Finski zakon npr. določa,<sup>90</sup> da se, če so v drugem zakonu določbe, ki odstopajo od tega zakona (tj. zakona, ki ureja upravni spor), uporabijo tiste določbe. Švedski zakon<sup>91</sup> vsebuje podobno formulacijo. Gre za subsidiarnost zakona o upravnem sporu v razmerju do drugih predpisov, ki bi kakšen vidik upravnega spora urejali drugače (bolje: specialnejše).<sup>92</sup>

---

<sup>88</sup> Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG), BGBl. I Nr. 33/2013 do BGBl. I Nr. 88/2023.

<sup>89</sup> Glej razdelek o zgodovinskem pregledu.

<sup>90</sup> 3. člen finskega zakona *Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa* 808/2019.

<sup>91</sup> Förvaltningsprocesslag, SFS št. 1971:291.

<sup>92</sup> Npr. več finskih zakonov posebej predvideva možnost sprožitve postopka pred upravnim sodiščem. Glej npr. sodbi KHO:2022:26 z dne 28. februarja 2022 in KHO:2021:117 z dne 1. septembra 2021.

## ***Države romanskega kroga***

Francoski *Code de justice administrative* je pri urejanju sodnega nadzora nad upravnimi akti precej podroben. Na nekaj mestih se resda sklicuje na *Code de procédure civile*, vendar pa zgolj v obliki specialnega sklica. Generalnega sklica ni zaslediti.

Španski zakon, ki ureja upravni spor,<sup>93</sup> za razliko od francoskega vsebuje klavzulo o podredni uporabi v obliki generalnega sklica. Določa namreč, da se v primeru, ko ta zakon nečesa ne ureja, dopolnilno uporablja zakon o pravdnem postopku. Glede na formulacijo bi špansko ureditev veljalo uvrstiti v koncept subsidiarne uporabe določb pravnega postopka.

Tudi portugalski *Código de processo nos tribunais administrativos*<sup>94</sup> vsebuje generalni sklic na določbe pravnega postopka. V 1. členu namreč določa, da se za postopke pred upravnimi sodišči uporabljajo ta zakon, statuti sodišč, dodatno pa tudi določbe zakona o pravdnem postopku s potrebnimi prilagoditvami. Slednji dostavek dokaj prepričljivo kaže na koncept smiselne uporabe. Poleg generalnega sklica portugalski zakon vsebuje še mnogo specialnih sklicev, v katerih že nakazuje, kateri sklopi zakona o pravdnem postopku naj se v postopkih pred upravnim sodiščem uporabijo (npr. glede sposobnosti, vročanja, javnosti, pritožbe itd.).

Podobno kot portugalski zakon tudi italijanski *Codice del processo amministrativo*<sup>95</sup> vsebuje klavzulo o podredni uporabi v obliki generalnega sklica. 39. člen določa, da se za zadeve, ki jih ta zakon ne ureja, uporablja zakon o pravdnem postopku (ita. *Codice di procedura civile*<sup>96</sup>), če so združljive (kompatibilne) ali izražajo splošna načela. Zadnji dostavek ponovno meri na koncept smiselne uporabe, saj terja presojo primernosti vnašanja pravil pravnega postopka v upravni spor. Poleg generalnega sklica vsebuje italijanski zakon tudi precej specialnih sklicev na zakon o pravdnem postopku pri posameznih procesnih institutih.

## ***Države vzhodne Evrope***

V nekaterih državah vzhodne Evrope, podobno kot v državah nekdanje Jugoslavije, poznajo smiselno uporabo določb pravnega postopka. Češki *Zákon soudní řád správní*<sup>97</sup> v 64. členu določa, da se, če ta zakon ne določa drugače, za postopke pred upravnimi sodišči primerno uporabljajo določbe prvega in tretjega dela zakonika o civilnem postopku. Podobno določbo

---

<sup>93</sup> Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

<sup>94</sup> Lei n.º 15/2002, nazadnje spremenjen z Lei n.º 56/2021.

<sup>95</sup> Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, nazadnje spremenjen z D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

<sup>96</sup> D.L. 22 giugno 2023, n. 75.

<sup>97</sup> Zákon soudní řád správní, Zákon č. 150/2002 Sb.

ima tudi slovaški *Správny súdny poriadok*,<sup>98</sup> ki pa gre še korak dlje in predvidi, kaj se zgodi, če tudi pravdni postopek ne obravnava kakšnega relevantnega vprašanja. 25. člen za takšne primere sodišču daje pooblastilo, da odloči skladno s temeljnimi načeli postopka, da bi se uresničil namen upravnega postopka.

Med državami vzhodne Evrope velja omeniti tudi Poljsko, ki pa, podobno kot na primer Hrvaška, v svojem zakonu, ki ureja upravni spor,<sup>99</sup> nima posebne klavzule o podredni uporabi. Na svoj zakon o pravnem postopku pa se vendarle sklicuje pri posameznih institutih, in sicer pri vročanju, pridobivanju dokazov ter pri postopku v zvezi s posli s tujino.

Zanimiva je ruska ureditev. Ta v prvem odstavku 2. člena zakonika o upravnem sodnem postopku Ruske federacije<sup>100</sup> najprej določa pravne vire, ki se uporabljajo v upravnosodnih postopkih, nato pa v četrtem odstavku istega člena predvidi situacijo, če pravila procesnega prava ni. V takšnem primeru sodišče uporabi pravilo, ki ureja podobna razmerja (zakonska analogija), če pa takšnega pravila ni, izhaja iz načel sodne uprave v Ruski federaciji (pravna analogija). Posebnih klavzul o podredni uporabi pa Rusija v svojem zakonu nima.

### ***Sklep***

Iz zgornjega primerjalnopravnega pregleda je moč ugotoviti, da v evropskih državah prevladuje koncept smiselne uporabe. Pogosta je tudi uporaba zgolj specialnega sklica ob odsotnosti generalnega sklica, kar predpostavlja podrobnejšo zakonsko ureditev. Koncept subsidiarne uporabe je izjemno redek, zato Slovenija z novo ureditvijo vstopa na »neznano in nepreizkušeno območje«. Odsotnost te oblike podredne uporabe v soseščini zato dodatno utrjuje tezo, da subsidiarna uporaba ZPP v slovenskem upravnem sporu ni najustreznejša rešitev.

#### **1.4.5. Argument parcialnega razmisleka**

Nazadnje velja preučiti še, kakšen namen je zakonodajalec z uvedbo subsidiarne uporabe ZPP sploh zasledoval. Na prvi pogled kaže, da kakšnega posebnega premisleka tej spremembi ni namenil, saj v obrazložitvi predloga ZPP-E<sup>101</sup> o njej ni niti besede. Vseeno pa se na namen zakonodajalca vsaj posredno da sklepati iz pojasnila k drugi spremembi, ki jo je novela ZPP-E prinesla v upravni spor.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Správny súdny poriadok, 162/2015 Z. z.

<sup>99</sup> Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002 Nr 153 poz. 1270.

<sup>100</sup> Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации, N 21-ФЗ.

<sup>101</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku, EPA 1650-VII, str. 223.

<sup>102</sup> Takšnega mnenja je tudi Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 122.

Zakonodajalec je z novelo ZPP-E črtal 83. in 86. do 91. člen ZUS-1, ki je urejal revizijo, saj je želel poenotiti revizijo v civilnih, delovno-socialnih in upravnih sporih. V predlogu novele je med drugim zapisal: *»Ni smiselno, da bi bila ob ukinitvi dovoljene revizije v civilnih in gospodarskih zadevah dovoljena revizija še vedno mogoča v upravnih sporih. Zaradi poenotenja pristopa strank do Vrhovnega sodišča se tako predlaga, da se tudi na upravnem področju uvede v celoti dopuščena revizija.«*<sup>103</sup>

Zakonodajalec je torej želel poenotiti revizijski postopek v pravnem postopku in upravnem sporu, v ta namen pa je verjetno predpisal uvedbo subsidiarne uporabe pravil ZPP. V čem bi bila ohranitev smiselne uporabe ZPP ovira za uporabo določb ZPP, ki urejajo revizijo v delu, v katerem je ZUS-1 ne ureja, ni povsem jasno. Ne zdi se, da bi bila ureditev dopuščene revizije v nasprotju z naravo in namenom upravnega spora, zato je tudi v okviru smiselne uporabe ZPP v upravnem sporu ne bi bilo mogoče zavrniti kot neprimerno. Zakonodajalčev eksperiment z uvedbo subsidiarne uporabe ZPP zato za uveljavitev sistema dopuščene revizije v postopku upravnega spora ni bil potreben, kakšen drug namen zakonodajalca pa iz zakonodajnega gradiva ne izhaja.

Nadalje gre razloge za spremembo iskati v Nomotehničnih smernicah. Vodilo Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo je namreč naslednje: *»Vendar pa ni dopustna določitev smiselne uporabe zakonov, ki določajo posamezno vrsto pravnih postopkov (glede postopkov je dopustna le določitev subsidiarne uporabe).«*<sup>104</sup> Iz navedenega jasno izhaja zavračanje koncepta smiselne uporabe v postopkovnih zakonih, kar je po mojem mnenju zmotno. Tako ni povsem nemogoče, da bo ob naslednji reviziji »na udaru« tudi smiselna uporaba ZUP.

Vsi instituti ZPP za upravni spor glede na njegovo naravo in namen niso primerni, vendar pa jim subsidiarna uporaba ZPP odpira vrata v upravni spor, če ZUS-1 »ne določa drugače« (tj. izključuje njihovo uporabo). Zakonodajalec bi moral torej ob uvedbi subsidiarne uporabe ZPP za vsak institut, ki ga ZPP ureja, tehtno razmisliti, ali je primeren za uporabo v upravnem sporu ali ne. Če ni primeren, bi moral novelirati ZUS-1 na način, da bi ta izključeval uporabo takšnega instituta. Takšen premislek bi terjal resne in obsežne analize ter primerjave pravnega postopka in upravnega spora, iz obrazložitve predloga ZPP-E, v kateri je zakonodajalec spremembe ZUS-1 pojasnil v dveh kratkih odstavkih, pa kaj takšnega ne izhaja. Če že, je zakonodajalec naredil takšen razmislek pri ureditvi revizije, na druge institute pa, kot kaže, pozabil.

---

<sup>103</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku, EPA 1650-VII, str. 223.

<sup>104</sup> Nomotehnične smernice, str. 102.

## 1.5. PRISTOP UPRAVNOSODNE PRAKSE K DILEMAM SUBSIDIARNE UPORABE ZPP

Nakazuje se sklep, da je uvedba subsidiarne uporabe ZPP v slovenski upravni spor vnesla sistemska neskladja, ki zagat ne prinašajo le teoriji, pač pa tudi sodni praksi. Za ilustracijo teh zagat bosta v nadaljevanju predstavljeni dve zadevi – prva po stališču, ki ga zastopa ta prispevek, subsidiarne uporabe ne razlaga povsem točno, medtem ko druga precej inovativno »zaobide« subsidiarno uporabo, da pride do rešitve, ki je za upravni spor sprejemljiva.

V prvi zadevi se je Vrhovno sodišče RS (ponovno) srečalo z vprašanjem, ali se pravilo ZPP, skladno s katerim se dejstva, ki jih stranka ne zanika ali jih zanika brez navajanja razlogov, štejejo za priznana, lahko uporabi tudi v upravnem sporu.<sup>105</sup> Zgodnejša sodna praksa<sup>106</sup> je zavzela negativno stališče, saj bi bila uporaba te določbe »v nasprotju z osnovnim ciljem postopka v upravnem sporu«. Gre za argumentacijo, ki je značilna za koncept smiselne uporabe ZPP. Vrhovno sodišče RS je o tem vprašanju ponovno odločalo leta 2020, ko je bila subsidiarna uporaba ZPP že v veljavi. Tako je pravilno ugotovilo, da je prišlo do spremenjenega razmerja med ZUS-1 in ZPP ter da domneva o priznanju dejstev, ki jih stranka ne zanika ali jih zanika brez navajanja razlogov, odslej velja tudi v upravnem sporu.<sup>107</sup> Vendar pa je Vrhovno sodišče RS nadaljevalo, da je vseeno »treba upoštevati posebnosti upravnega spora, ki modificirajo uporabo tega instituta«. <sup>108</sup> Skladno s tem je domnevo priznanja dejstev nekoliko omejilo.<sup>109</sup>

Menim, da se je Vrhovno sodišče RS z omenjeno razlago *de facto* vrnilo k smiselni uporabi. »Upoštevanje posebnosti upravnega spora« je argumentacijska tehnika, značilna za smiselno uporabo, ne pa za subsidiarno uporabo, ki razlagalcu ne omogoča presoje, ali je institut primeren za uporabo v upravnem sporu. Do subsidiarne uporabe ZPP v konkretnem primeru ne bi prišlo, če bi npr. ZUS-1 uporabo instituta izključeval ali pa ga sam urejal drugače, vendar pa Vrhovno sodišče RS razlogov v tej smeri ni ponudilo. Vse to kaže, da je zakonodajalec z uvedbo

---

<sup>105</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020.

<sup>106</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 348/2011 z dne 30. avgusta 2012.

<sup>107</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020, tč. 13 obrazložitve.

<sup>108</sup> *Ibid.*, 14. točka obrazložitve.

<sup>109</sup> Odločilo je, da se v primeru, ko je tožnik iste navedbe že podal v postopku izdaje upravnega akta in jih je tožena stranka že zavrnila, domneva o priznanju dejstev ne more vzpostaviti. Lahko pa se vzpostavi, kadar gre za navedbe, ki jih tožnik predhodno še ni podal in se tožena stranka do njih ni mogla opredeliti oziroma ki jih je tožnik že podal, pa se tožena stranka do njih vse do odločanja v upravnem sporu ni opredelila.

subsidiarne uporabe ZPP vnesel v slovensko ureditev upravnega spora mnogo potencialnih žarišč sistemskih neskladij in tudi domneva o priznanju dejstev se kaže kot ena od njih.<sup>110</sup>

V drugi zadevi se je s subsidiarno uporabo ZPP soočilo Upravno sodišče RS, in sicer je obravnavalo vprašanje, ali je v upravnem sporu mogoča zamudna sodba.<sup>111</sup> Sodna praksa pred novelo ZPP-E je do zamudne sodbe v upravnem sporu zavzela odklonilno stališče, saj je ZUS-1 med vrstami sodb ne našteva, poleg tega pa v upravnem sporu odgovor na tožbo ni obligatoren, zato tudi zamudna sodba v upravnem sporu ne bi bila primerna.<sup>112</sup> Vprašanje je, ali bo z uvedbo subsidiarne uporabe ZPP rezultat kaj drugačen. Upravno sodišče RS je zavzelo stališče, da sprememba 22. člena ZUS-1 na stališče glede zamudne sodbe nima vpliva in za to ponudi dva temeljna argumenta. Prvi je, da ZUS-1 vsebuje drugačno ureditev s tem, ko zamudne sodbe ne omenja med vrstami sodb in s tem ko ne določa obveznosti vložitve odgovora na tožbo, saj mora skladno z 38. členom ZUS-1 tožena stranka sodišču poslati (le) spise. Drugi argument je, da je bila z novelo ZPP-E volja zakonodajalca zgolj uvesti enoten postopek revizije.

Z drugim argumentom Upravnega sodišča RS ne gre soglašati. Zakonodajno gradivo o uvedbi subsidiarne uporabe molči, zato bi bilo namen zakonodajalca poenotiti zgolj postopek revizije težko utemeljiti tako, da bi predstavljal argument zoper jasno zakonsko določbo 22. člena.

Bolj zanimiv pa je prvi argument. Upravno sodišče RS sicer zgolj ponavlja stališče Vrhovnega sodišča RS, vendar pa v kontekstu subsidiarne uporabe ZPP dobiva novo razsežnost in mu je treba posvetiti dodatno pozornost. Argument torej ni več, da zamudna sodba v upravnem sporu ni primerna, pač pa da ZUS-1 to problematiko ureja drugače, zaradi česar je subsidiarna uporaba izključena. To je pravilna argumentacija v sistemu subsidiarne uporabe.<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> Mar to pomeni, da subsidiarna uporaba ZPP zahteva absolutno domnevo o priznanju dejstev v upravnem sporu? Morda ne nujno, vendar pa bi bilo to treba argumentirati na način, ki ga zahteva izključevanje subsidiarne (in ne smiselne) uporabe. Morda bi si bilo mogoče izposoditi argument zgodnejše sodne prakse, da ZUS-1 ne pozna obligatornega odgovora na tožbo, to pa bi pomenilo tudi, da pravne posledice, ki so vezane nanj (kot je tudi npr. domneva o priznanju dejstev, če jih tožena stranka v odgovoru na tožbo ni zanimala), ne morejo biti enake. Vendar pa bi kot protiargument lahko navedli, da morda ne drži, da v upravnem sporu odgovor na tožbo ni obligatoren. ZUS-1 namreč o odgovoru na tožbo ne govori, zato bi spet lahko prišlo do subsidiarne uporabe ZPP.

<sup>111</sup> Sodba in sklep Upravnega sodišča, št. I U 1040/2020-15 z dne 28. julija 2020.

<sup>112</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 151/2016 z dne 15. junija 2016, tč. 6. do 9 obrazložitve.

<sup>113</sup> Vseeno pa je vprašljiva njena prepričljivost v konkretnem primeru. Ali nenavedba zamudne sodbe med vrstami sodb res pomeni, da jo ZUS-1 izključuje? Morda, če bi uspeli utemeljiti, da ZUS-1 vrste sodb navaja izčrpno. Ali ZUS-1 s tem, ko določa, da mora tožena stranka sodišču poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo, res želi povedati, da odgovor na tožbo ni obligatoren ali pa gre za praznino, ki jo lahko zapolnimo s subsidiarno uporabo ZPP? Gre za težavna, a ključna vprašanja za prepričljivo argumentacijo, da zamudne sodbe v upravnem sporu ni.

## 1.6. METODOLOGIJA ARGUMENTACIJE V SISTEMU SUBSIDIARNE UPORABE ZPP

Iz predstavljene upravnosodne prakse izhaja, da je metodologija argumentacije v sistemu subsidiarne uporabe ZPP vse prej kot enostavna, hkrati pa zaradi relativno nove ureditve slovenskemu upravnemu sodstvu tuja, zato jo velja na tem mestu natančneje prikazati.

Subsidiarna uporaba ZPP, kot večkrat poudarjeno, pomeni, da se bodo določbe ZPP uporabile, kadar ZUS-1 molči (posameznega vprašanja ne ureja). Izjemoma se ne bodo uporabile, kadar bo to onemogočal ZUS-1 kot primarni zakon, saj ta blokira uporabo ZPP kot podrednega zakona. Situacije, ko je subsidiarna uporaba ZPP izključena, so naslednje:

- 1) ZUS-1 izključuje uporabo instituta, ki ga pozna ZPP;<sup>114</sup>
- 2) ZUS-1 ureja institut, ki ga ZPP ne pozna;<sup>115</sup>
- 3) ZUS-1 v celoti drugače ureja institut, ki ga ZPP pozna;<sup>116</sup>
- 4) ZUS-1 delno drugače ureja institut, ki ga ZPP pozna, vendar pa je subsidiarna uporaba izključena zgolj v tem, ne pa tudi v preostalem delu;<sup>117</sup>
- 5) ZUS-1 delno drugače ureja institut, ki ga ZPP pozna, vendar pa mu daje povsem drugačno pravno naravo, zaradi česar je subsidiarna uporaba izključena v celoti.<sup>118</sup>

Kadar ZUS-1 procesnega vprašanja ne ureja, se postavi vprašanje, kaj molk zakonodajalca pomeni. Ali je ta molk mogoče zapolniti s subsidiarno uporabo ZPP ali pa gre za zavestno odločitev zakonodajalca, ki nekega instituta iz ZPP v upravnem sporu ne želi? Gre za zahtevno argumentacijsko nalogo sodišča, ki bo moralo utemeljiti eno od teh dveh možnosti.

Namen zakonodajalca je najlažje razviden iz zakonodajnega gradiva, vendar pa je vprašljivo, kako pogosto bo sodniku lahko dejansko v pomoč. Ni namreč zelo verjetno, da je zakonodajalec na vse institute, ki jih v ZUS-1 ni vključil, pomislil in v zakonodajnem gradivu navedel razloge za njihovo izpustitev v ZUS-1. Tako bo tovrstna razlaga pogosto nezadostna, zato bo treba

---

<sup>114</sup> Te situacije so precej redke, nekaj pa jih je vseeno mogoče najti. V 58. členu ZUS-1 je na primer določeno, da v upravnem sporu ni poravnalnega naroka in mirovanja postopka.

<sup>115</sup> Do subsidiarne uporabe ZPP objektivno niti ne more priti. Kot primer je mogoče navesti celoten institut subsidiarnega upravnega spora.

<sup>116</sup> V takšnem primeru se uporabi ZUS-1 kot primarni zakon, zato za subsidiarno uporabo ZPP niti ni potrebe. Kot primer lahko navedemo določbe ZUS-1, ki urejajo razloge za zavrnitev tožbe oziroma ugoditev tožbi.

<sup>117</sup> Gre za smiselno podobno situacijo zgornji, vendar pa je zgolj delna.

<sup>118</sup> Zadnja situacija je argumentacijsko najzahtevnejša, saj je treba dokazati, da drugačna delna ureditev v ZUS-1 institutu daje drugačno pravno naravo, zaradi česar je subsidiarna uporaba izključena v celoti in ne zgolj deloma.

poseči po drugih oblikah razlage, pri tem pa velja takoj opozoriti na pomisleke nemške teorije o legitimnosti ugotavljanja namena zakonodajalca onkraj meja, ki jih postavlja zakonodajno gradivo,<sup>119</sup> saj namen zakonodajalca hitro lahko postane preveč hipotetičen.

Po drugi strani pa včasih molk zakonodajalca ne bo povsem absoluten. S kreativno jezikovno razlago določb ZUS-1 bi bilo mogoče priti do zaključka, da neka določba ZUS-1, ki se sicer neposredno ne nanaša na procesni institut, ki ga ZUS-1 ne vsebuje, posredno vseeno deloma ureja to tematsko področje. Nekaj podobnega smo srečali pri argumentaciji Upravnega sodišča glede zamudne sodbe v upravnem sporu. Določbo 38. člena ZUS-1, da mora tožena stranka sodišču poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo, je sodišče razlagalo v smislu, da zakon zahteva le (!) pošiljanje spisov in ne tudi odgovora na tožbo.<sup>120</sup> Ker je zamudna sodba v pravnem postopku sankcija za opustitev odgovora na tožbo, ta pa v upravnem sporu po omenjenem razlogovanju ni obligatoren, ZUS-1 institut zamudne sodbe »ureja drugače«, zato je subsidiarna uporaba ZPP glede zamudne sodbe izključena. Torej: s tem ko ZUS-1 ureja odgovor na tožbo, posredno ureja tudi institut zamudne sodbe.

Ker bo popoln molk zakonodajalca pogosto težko interpretirati v katerokoli od omenjenih smeri (praznina ali zavestna odločitev), je pričakovati, da se bo sodna praksa v prihodnje pogosteje posluževala druge metode in skušala najti določbe v ZUS-1, ki bodo vsaj posredno urejali procesne vidike, ki jih ZUS-1 sicer ne ureja.

## 1.7. SKLEP

Subsidiarna uporaba ZPP je v upravnem sporu sistemsko neustrezna. Upravni spor in pravdni postopek se, upošteva njuno pravno naravo in namen razlikujeta, zato nekritično in kategorično prenašanje pravil ZPP v upravni spor ne more prispevati k notranje skladni ureditvi, pač pa kvečjemu ustvarja sistemske konflikte in napetosti znotraj upravnega spora.

Nakazujejo se tri možne rešitve. Prva je *vrnitev k smiselni uporabi* določb ZPP v upravnem sporu, saj omogoča upoštevanje posebnosti upravnega spora in zato sodišču pušča manevrski prostor pri presoji, katere določbe ZPP uporabiti in katerih ne. Druga možna rešitev je *ohranitev subsidiarne uporabe ZPP*, vendar *ob hkratni sistemski reviziji ZUS-1*. Zakonodajalec bi ob

---

<sup>119</sup> Schmid v Sodan in Ziekow (ur.), 2010, str. 3214–3215.

<sup>120</sup> Takšna razlaga, kot omenjeno, ni oziroma ne bi smela biti samoumevna in bi jo sodišče moralo utemeljiti, vendar te razlage ni ponudilo. Ponovno v premislek vprašanje: Ali ZUS-1 s tem, ko določa, da mora tožena stranka sodišču poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo, res želi povedati, da pa toženi stranki ni treba posredovati odgovora na tožbo (torej da odgovor na tožbo ni obligatoren), ali pa gre za pravno praznino, ki jo ponovno lahko zapolnimo s subsidiarno uporabo ZPP?

uvedbi subsidiarne uporabe za vsak institut, ki ga ureja ZPP, ocenil, ali je glede na naravo in namen upravnega spora primeren za uporabo v upravnem sporu ali ne. Če je, bi lahko v ZUS-1 pustil neurejenega in bi se subsidiarno uporabil ZPP, če ne, pa bi ta institut v ZUS-1 uredil drugače ali pa uporabo ZPP izrecno izključil. Tretja možna rešitev bi bilo *sprejetje sistemskega ZUS-1*, ki bi celovito urejal področje upravnega spora in se zato ne bi rabil sklicevati na drug postopkovni zakon. Takšna rešitev pa je zlasti zaradi ekonomičnosti najmanj verjetna.

## **2. RAZMERJE MED PRAVILI PRAVDNEGA POSTOPKA IN UPRAVNEGA SPORA**

### **2.1. UPORABA TEMELJNIH NAČEL PRAVDNEGA POSTOPKA**

AVTOR: Luka Jager

#### **2.1.1. UVOD**

Noben sistem pravnih pravil ni povsem popoln in samozadosten. Vsako pravno pravilo se pri uporabi nujno razlaga, prav tako pa morajo pravila v določeni panogi zaradi notranje koherentnosti slediti smernicam oz. vrednostnim merilom. Potrebo po tem udejanjajo temeljna (pravna) načela, ki usmerjajo vsebinsko opredeljevanje pravnih pravil, njihovo razumevanje in način njihovega izvrševanja. Posredujejo nam nek temelj, merilo, oziroma urejevalni razlog.<sup>121</sup> Velik pomen so pravnim načelom skozi čas pripisovali pravni filozofi in teoretiki, kot sta Dworkin in Kant, in sicer da gre za pomemben element prava, ki ga ne smemo zanemariti. Pravna načela in pravna pravila so medsebojno povezana. Načela se izražajo v pravnih pravilih - v vsebini, razlagi, ali načinu uporabe - pravna pravila pa načela vsebinsko konkretizirajo. V širšem pomenu se lahko v normativnem redu načela vsebinsko ujemajo tudi s pravnimi pravili, ki definirajo temeljne pojme in vodila za določeno pravno panogo.<sup>122</sup> Temeljna načela so tako nujen element vsakega normativnega sistema.

Novela ZPP-E je spremenila razmerje uporabe procesnih zakonov upravnega spora, in sicer na način, da določbe ZPP veljajo primarno tudi v postopku upravnega spora. Z ozirom na omenjeno spremembo, ki jo je prinesla novela ZPP-E in na dejstvo, da ZUS-1 *prima facie* temeljnih načel upravnega postopka sploh ne ureja, bi bilo na videz utemeljeno sklepati, da se vsa načela, ki so udejanjena v ZPP v nespremenjeni obliki uporabljajo tudi v upravnem sporu. Tak zaključek bi bil nesprejemljiv iz dveh vidikov. Prvi se nanaša na navidezno neurejenost načel v zakonskem besedilu ZUS-1. Čeprav predmetni zakon neposredno ne ureja načel upravnega spora,<sup>123</sup> se ta izražajo (in izpeljujejo) preko njegovih posameznih pravil. Drugi ugovor zoper zgoraj naveden zaključek pa je predvsem v različnosti ciljev in namenov, ki jih

---

<sup>121</sup> Pavčnik, 2019, str. 130.

<sup>122</sup> Pavčnik idr., 2019, str. 8.

<sup>123</sup> Na primer tako, da bilo sporočilo načela neposredno vsebovano v besedilu zakonskega člena.

zasledujeta raziskovana postopka, ob katerih bi bilo nesprejemljivo, da bi se načela pravnega postopka povsem nespremenjeno in neposredno uporabljala v upravnem sporu. Ob tem se odpira ključno vprašanje kako in predvsem v kakšni meri so temeljna načela civilnega pravnega postopka uporabljiva (tudi) v upravnem sporu, zlasti z ozirom na vse njegove posebnosti. Prispevek se v nadaljevanju osredotoča na primerjavo in razhajanja v razlagi ter konkretizaciji temeljnih načel v obeh postopkih.

### **2.1.2. NAČELO ZAKONITOSTI**

Načelo zakonitosti je eno izmed ključnih prvin pravne države, kot tudi pomembno načelo civilnega procesnega postopka in upravnega spora, ki izvira neposredno iz ustave (2. člen URS). Zakonitost kot temeljni element načela zakonitosti lahko v okviru sodnega delovanja razumemo v materialnem in procesnem smislu. Slednje pomeni, da ravnanja strank kot ravnanja sodišč določa procesni zakon, kar stranke varuje pred arbitrarnim postopanjem sodišča, prav tako pa se s tem uresničuje načelo nepristranskosti sojenja. Ko stranke začnejo postopek, ga sodišče nadalje vodi samostojno po pravilih in v okvirjih procesnega zakona.<sup>124</sup> Zakonitost v materialnem smislu pa pomeni, da je sodišče pri odločanju vezano le na ustavo in zakon. Jedro načela torej predstavlja pravilo, da je sodišče vezano na zakone in ustavo, in sicer tako pri materialnem odločanju kot pri vodenju in oblikovanju postopka. Izhajajoč iz navedenega se načelo tako v pravdi kot v upravnem sporu ne razlikuje bistveno, saj predstavlja osnovni temelj obeh postopkov. Brez načela zakonitosti tudi ni možno dosledno udejanjenje katerihkoli drugih načel v postopku. V upravnem sporu je zlasti načelo zakonitosti predstavljeno kot tisto, ki navedeni postopek vzpostavlja, z namenom nadzora nad zakonitostjo dela uprave<sup>125</sup> V skladu s tem morajo vsi posamični akti in dejanja državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil temeljiti na zakonu ali na zakonitem predpisu.<sup>126</sup>

V okviru načela zakonitosti morajo ravnanja pravnih subjektov biti omejena na materialne in procesne možnosti, ki so predvidene z ustreznim predpisom. Tu se upravni spor najbolj izrazito ločuje od pravnega postopka, saj vsebuje več kogentnih določb, kar v posledici nosi manjšo možnost uresničevanje drugih načel, ki jih sicer pozna pravni postopek. Najbolj je navedeno razvidno pri (dometu) načela dispozitivnosti, zlasti pri možnosti sklenitve poravnave ipd.

### **2.1.3. NAČELO DISPOZITIVNOSTI**

---

<sup>124</sup> Ude v Ude in Galič (red.), 2005, str. 26.

<sup>125</sup> 157. člen URS.

<sup>126</sup> 153. člen URS.

Načelo dispozitivnosti v civilnem procesnem pravu označuje možnost strank, da prosto razpolagajo z zahtevki, ki so jih postavile v postopku. Stranke se lahko svojemu zahtevku odpovejo, pripoznajo nasprotni zahtevek ali se poravnajo. Sodišče se pri tem ne sme odreči presojanju zahtevka, ki ga je postavila stranka (če slednji seveda spada v njegovo pristojnost), prav tako pa ne sme priznati razpolaganj, ki bi pomenila nasprotovanjem prisilnim predpisom ali morali.<sup>127</sup> Iz slednjega prav tako izhaja, da se postopek začne, vodi in konča po volji strank, kot tudi da je sodišče pri odločanju vezano na okvirje oz. meje zahtevka. Pravda je v celoti v rokah strank. Navedeno pomeni, da mora sodišče o zahtevku odločiti, hkrati pa ne sme prisoditi več (*plus*), niti drugo stvar (*aliud*), kot je bilo zahtevano, četudi bi bila stranka po materialnem pravu do tega upravičena, ni pa ovire, da bi prisodilo manj, kot je bilo zahtevano (*minus*).<sup>128</sup> Namen take ureditve je zagotoviti določenost predmeta obravnavanja in s tem učinkovito uresničevanje pravice do obrambe, kot tudi uresničevanje pravice do izjavljanja in enakopravnosti v postopku (načelo enakosti orožji).<sup>129</sup> Načelo sporoča, da ima stranka v postopku na voljo določene procesne možnosti, z namenom da ga oblikuje in uresničuje svojo voljo, kar tudi pomeni, da je obravnavan kot subjekt (in ne objekt) postopka.<sup>130</sup>

Zadevno načelo je v upravnem sporu predstavljeno v določenih pogledih podobno razlagi iz ZPP, a je v primerjavi s slednjim bistveno omejeno. Upravni spor je urejen po subjektivnem konceptu, kar pomeni, da kljub temu, da gre za postopek sodnega nadzora nad delovanjem uprave, se ta naloga uresničuje posredno, in sicer zgolj preko varstva pravnega položaja posameznika.<sup>131</sup> Tudi tu je od strankine volje odvisno, ali bo sploh začela postopek,<sup>132</sup> kot tudi katero izmed možnosti po 33. členu ZUS-1<sup>133</sup> bo od sodišča zahtevala. Prav tako je v dispoziciji stranke, v kakšnem obsegu bo zahtevala presojo zakonitosti upravnega akta. Vse navedeno mora vsebovati strankin tožbeni predlog oz. zahtevek, na meje katerega je sodišče vezano oz.

---

<sup>127</sup> 3. člen ZPP.

<sup>128</sup> Glej npr. Sodbo in sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Cp 867/2014 z dne 3. septembra 2014 in Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cp 1061/99 z dne 23. februarja 2000.

<sup>129</sup> 22. člen URS.

<sup>130</sup> Pavčnik idr., 2019, str. 30.

<sup>131</sup> Kerševan, 2004, str. 221.

<sup>132</sup> Tako brez dejanja stranke tj. vložitve tožbe ni mogoča presoja zakonitosti (Kerševan, 2002, str. 123).

<sup>133</sup> S tožbo se lahko zahteva: odprava upravnega akta (izpodbojna tožba), ugotovitev nezakonitosti upravnega akta, s katerim je bilo poseženo v tožnikove pravice ali pravne koristi (ugotovitvena tožba), izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka) in sprememba upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije). S tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin po tem zakonu se lahko zahteva: odprava, izdaja ali sprememba posamičnega akta, ugotovitev, da je bilo z dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika, prepoved nadaljevanja dejanja in odprava posledic dejanja.

omejeno.<sup>134</sup> S tem stranka opredeli obseg želenega varstva oziroma sodne kontrole zakonitosti upravnega akta. Slednje velja tudi v postopkih z začasno odredbo.<sup>135</sup>

Od narave zahtevka stranke pa je odvisno, ali bo sodišče odločalo »le« v mejah zahtevka, ali pa bo na zahtevek vezano, kot to velja v pravdi. Glede slednjega ločimo dve procesni situaciji. Stranka lahko postavi bodisi tožbeni zahtevek bodisi tožbeni predlog. O tožbenem zahtevku govorimo, kadar stranka zahteva odločanje v sporu polne jurisdikcije, torej odločanje o njenih pravicah in obveznostih (65. člen ZUS-1) ali v adhezijskem postopku, v katerem stranka zahteva vrnitev stvari ali povrnitev škode, ki ji je nastala z izvršitvijo spornega akta (67. člena ZUS-1). Za tožbeni predlog gre v primeru, kadar stranka od sodišča zahteva presojo zakonitosti spornega upravnega akta. V primeru slednjega, skladno s prakso Vrhovnega sodišča RS v primerih X Ips 98/2009 z dne 2. septembra 2010 in I Up 512/2013 z dne 15. maja 2014 ter I Up 303/2015 z dne 11. februarja 2016 in drugimi, pravilo o vezanosti na tožbeni zahtevek (kot ga pozna pravda) sodišča pri odločanju ne zavezuje. Pravilo o vezanosti sodišča na tožbeni zahtevek, sporočeno v drugem odstavku 40. člena ZUS-1, bi tako zavezovalo Upravno sodišče RS le v primeru, ko bi to odločalo o tožbenem »zahtevku« in ne o »predlogu« torej le, kadar bi šlo za odločanje po 65. oz. 67. členu ZUS-1.<sup>136</sup> Tožbeni predlog torej ni zahtevek v smislu pravnega tožbenega zahtevka v smislu 180. člena ZPP ali zahtevkov v smislu 65. čl. in 67. čl. ZUS-1. O tem lahko govori tudi gramatikalna in sistemska razlaga 2. odst. 40. člena ZUS-1, kjer je predmetno pravilo samo na tem mestu izrecno sporočeno in vezano na omenjena primera, na drugih mestih pa zakon omenja le »presojanje v mejah predloga« in ne vezanost na le-tega. Slednje sporoča tudi drugi odstavek 30. člena ZUS-1, ki v primerjavi s prvim odstavkom,<sup>137</sup> zahteva postavitev zahtevka glede glavne stvari in stranskih terjatev, kot tudi dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo.<sup>138</sup> Vezanost zgolj na »meje« in ne na »zahtevek« pomeni, da lahko sodišče presoja zadevo le v mejah, ki jih je s predlogom načrtala stranka, pri tem pa v celoti strogo nanj ni vezano, kar zadevno načelo tudi razlikuje od njegove opredelitve v pravnem postopku.

Zaradi navedene razlike je tožbeni predlog po sodni praksi opredeljen širše kot tožbeni zahtevek. Tožbenega predloga tako ne opredeljujejo le navedbe, kateri upravni akt oziroma njegov del naj se odpravi, temveč tudi vsebinske navedbe o tem, kateri del izpodbijanega akta

---

<sup>134</sup> 40. člen ZUS-1.

<sup>135</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 199/2010 z dne 7. julija 2010.

<sup>136</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 98/2009 z dne 2. septembra 2010, tč. 8 obrazložitve.

<sup>137</sup> Ta zahteva navedbo izpodbijanega upravnega akta, razlog za izpodbijanje in navedbo predloga, v čem naj se upravni akt odpravi ali ugotovi kot nezakonit.

<sup>138</sup> 30. člen ZUS-1.

je sporen, torej o čem naj sodišče presoja. Slednje je pomembno zlasti zato, ker s tožbenimi navedbami stranka začrta obseg želenega sodnega varstva oziroma sodne presoje (t. i. meje tožbenega predloga), pri tem pa ne obstaja vezanost sodišča na konkretne tožbene razloge iz 27. člena ZUS-1.<sup>139</sup> Sodišče tako ni vezano na pravno kvalifikacijo tožbenih navedb, presoja pa sme zgolj sporne ugotovitve, drugače bi preseglo meje tožbenega predloga.<sup>140</sup> Če sodišče izpodbijani upravni akt presoja brez upoštevanja tožbenih navedb, dejansko presoja nekaj, česar tožnik sploh ni zahteval, ne presoja pa tistega, kar je zahteval.<sup>141</sup>

*A contrario*, sodišče ne sme presoja delu upravnega akta, ki ga stranka ni problematizirala kot spornega.<sup>142</sup> V nasprotnem primeru bi odločilo o nečem drugem, kot je prvotno zahtevala stranka (»*aliud*«). Na tem mestu velja izpostaviti vprašanje, ali tožbena naracija predstavlja procesno predpostavko za obravnavo tožbe v upravnem sporu. Navedba dejstev, na katera tožnik opira svoj tožbeni zahtevek, je obvezna sestavina tožbe na podlagi prvega odstavka 180. člena ZPP, hkrati pa predstavlja pomemben element za identifikacijo tožbenega zahtevka po ekvivalenčni teoriji.<sup>143</sup> To je pomembno zaradi identifikacije zahtevka, kot tudi zaradi razumevanja relevantnega materialnega prava, ki pa ga tožniku ni treba navesti, kar velja tudi za upravni spor. V pravnem postopku tako navedba dejstev predstavlja obvezno sestavino tožbe, opustitev tožbene naracije pa predstavlja formalno pomanjkljivost tožbe in ne vsebinskih pomanjkljivosti.<sup>144</sup> Tako se pojma sklepčnosti in popolnosti tožbe v formalnem smislu ne prekrivata.<sup>145</sup> Pri tem pa obstoji izjema, ki ravno tako pomeni izjemo od siceršnje konkretizacije načela dispozitivnosti. Po uradni dolžnosti sodišče pazi le na ničnost spornega akta v celoti, in sicer tudi, če stranka tega ni zahtevala, saj ugotovljena tako huda kršitev zahteva ničnostno sankcijo, ne glede na morebitno drugačno voljo strank.<sup>146</sup> Tako lahko odloči tudi v škodo stranke.<sup>147</sup> Podobno bo sodišče v civilnem postopku pazilo na ničnost presojanega pravnega posla, vendar bo za razliko od razlage načela v upravnem sporu pazilo na ničnost le v okviru tožbenega zahtevka.

---

<sup>139</sup> 1. odst. 20. člena in 1. odst. 40. člena ZUS-1.

<sup>140</sup> 1. odstavek 20. člena ZUS-1.

<sup>141</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 295/2016 z dne 7. decembra 2016, podobno stališče tudi v Sklepu Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 16/2017 z dne 15. februarja 2017.

<sup>142</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 16/2017 z dne 15. februarja 2017.

<sup>143</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 122-129.

<sup>144</sup> *Ibid.*, str. 129-132.

<sup>145</sup> *Ibid.*, str. 130-131.

<sup>146</sup> Kerševan, 2002, str. 125 in drugi odstavek 37. člena ZUS-1.

<sup>147</sup> Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 266.

Tako po mnenju teorije upravnega procesnega prava tožbena naracija ni obvezna sestavina tožbe, saj naj bi zadostovala navedba izpodbijanega akta.<sup>148</sup> Navedena razlaga je zanimiva, saj odpira vprašanje med razmerjem formalne popolnosti tožbe in vsebinsko obravnavo tožbe – z drugimi besedami, gre za vprašanje razmerja med sklepčnostjo in popolnostjo tožbe. Načeloma je takšna razlaga povsem možna, če sprejmemo, da poznamo v upravnem sporu analogen institut goli pritožbi iz civilnega procesnega prava.<sup>149</sup> V tem primeru bi za popolnost tožbe zadostovala navedba akta, ki se izpodbija in lastnoročni podpis.<sup>150</sup> Vprašanje, ki se pojavi, je samo v tem, ali naj v primeru takšne tožbe sodišče stranko sploh pozove na dopolnitev, ali mora šteti, da stranka tožbo izpodbija zaradi ničnosti, ker bo sodišče samo to tudi preizkusilo.

Vendar pa to lahko pripelje do situacij, v katerih bi sodišče moralo praktično vsako tožbo obravnavati, kolikor bi ta le vsebovala navedbo akta, ki se izpodbija, in podpis. Če bi tožba vsebovala tudi zahtevek v smislu, kot ga razume teorija upravnega procesnega prava,<sup>151</sup> tožnik pa v tožbi ne bi ponudil nobene tožbene naracije, bi po tej razlagi moralo sodišče tožbo nujno vsebinsko obravnavati, ker je lahko upravni akt ničen. Poenostavljeno bi v tem primeru torej privzeli, da je tožnik želel tožiti na ugotovitev ničnosti akta in je tožbeni zahtevek postavil napačno, ker je takšna volja zakona. Takšna razlaga se ne zdi na mestu, saj se preizkus po uradni dolžnosti nanaša na vsebinski preizkus formalno popolnih tožb.<sup>152</sup> Prav zaradi vezanosti sodišča na tožbeni predlog, bi morali šteti tudi tožbeno naracijo za obvezno sestavino, saj bo le tako lahko sodišče presodilo, ali je podan kakšen izmed tožbenih razlogov, posledično pa tudi o utemeljenosti tožbenega zahtevka. Takšna zahteva se seveda nanaša zgolj na obstoj tožbene naracije, ne pa tudi na njeno vsebinsko utemeljenost, saj slednje ni predmet procesnih predpostavk, temveč meritornega odločanja v upravnem sporu. Nenazadnje je takšna razlaga bližje konceptu subjektivnega upravnega spora, saj je ta namenjen varstvu individualnih pravic posameznikov, ne pa objektivnemu nadzoru nad zakonitostjo. Ne glede na to pa seveda stranke vse do konca prvega naroka za glavno obravnave lahko navajajo nova dejstva in dokaze.<sup>153</sup> Še več, Vrhovno sodišče RS je že zapisalo, da mora sodišče stranko pozvati na dopolnitev dokaznega predloga, kadar ta ni ustrezno substanciran.<sup>154</sup>

---

<sup>148</sup> Tako drugi odstavek 37. člena ZUS-1. Dobravec Jalen v Kerševan (ur.), 2019, str. 193-198.

<sup>149</sup> Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 223-225.

<sup>150</sup> Prim. tretji odstavek 105. člena v zvezi s 335. členom ZPP.

<sup>151</sup> Torej za zahtevek v tožbi polne jurisdikcije oziroma adhezijskih zahtevkov.

<sup>152</sup> Tako npr. sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 170/2018 z dne 9. januarja 2019, tč. 14 obrazložitve in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 117/2015 z dne 22. oktobra 2015, tč. 7-9 obrazložitve.

<sup>153</sup> Glej 286.a člen ZPP.

<sup>154</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 31. Prim. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019, tč. 22-24 obrazložitve in Sklep Vrhovnega sodišča, št. X Ips 34/2021 z dne 8. julija 2021, tč. 8-9 obrazložitve.

Ko so meje tožbenega zahtevka ustrezno opredeljene s tožbeno naracijo, lahko sodišče v mejah tožbenega predloga zmeraj prisodi »nekaj manj« (*»minus«*) od zahtevanega. Slednje je v določenih primerih tožbenih predlogov odprlo vprašanje, katere od možnosti po 33. člena ZUS-1 se štejejo za »nekaj manj« in katere za »nekaj drugega« od postavljenega zahtevka. Gledano strogo civilistično, predstavljajo vse možnosti iz omenjenega člena samostojne zahteve (analogno, kot je sodna praksa pravnih sodišč nakazala, da zahtevkov za ničnost ne inkludira zahtevka za izpodbojnost pravnega posla).<sup>155</sup>

V primeru tožbenega predloga za odpravo izpodbijanega upravnega akta je Ustavno sodišče RS v zadevi Up-51/13-11 z dne 21. novembra 2013, ugotovilo, da ugoditev zahtevku za izpodbojnost na način, da sodišče ugotovi »zgolj« nezakonitost pomeni delno ugoditev takemu zahtevku, oziroma odločitev na »nekaj manj« in ne »nekaj drugega«. Nasprotno stališče je podrobno predstavilo Vrhovno sodišče RS v sklepu št. I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016. Vrhovno sodišče RS v predmetni zadevi ugotavlja, da ugotovitveni zahtevki ni sam po sebi vsebovan v tožbeni zahtevi za odpravo izpodbijanega akta. Izpostavlja, da bi v nasprotnem primeru odločili o nečem drugem, kot je prvotno zahteval tožnik, taka praksa pa bi nadalje v posledici nosila vprašanje ali bi tako sodno varstvo dejansko bilo učinkovito (namreč posledice odprave in ugotovitvene sodbe so različne) kot tudi, ali bi s tem tožnik ostal subjekt (in ne objekt) sodnega postopka. Vrhovno sodišče RS tako zavrne stališče Ustavnega sodišča RS, da je tožbi v upravnem sporu mogoče delno ugoditi tudi tako, da se odloči o zahtevi, ki je tožnik sploh ni postavil, prav tako pa, da sodišče sme samovoljno opredeliti tožnikov zahtevki.<sup>156</sup> Slednje ne izhaja samo iz zahteve po poštenem postopku iz 22. člena Ustave, temveč je tožniku samostojna odločitev o vrsti postavljenega zahtevka prepuščena že po ZUS-1.<sup>157</sup> Le izjemoma in upoštevaje zakonske pogoje lahko sodišče odstopi od predloga za odpravo upravnega akta ugotovi njegovo nezakonitost in odloči na način, ki ga tožnik ni zahteval. Slednje ureja drugi odstavek 64. člena ZUS-1,<sup>158</sup> ki omogoča, da kljub zahtevi tožnika, da se izpodbijani akt

---

<sup>155</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 227/2008 z dne 5. novembra 2009 in Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Cp 3462/2011 4. aprila 2012.

<sup>156</sup> S tem se prav tako opredelijo do laičnih tožb, saj sodišče prve stopnje ni dolžno tožnika pozivati, naj zaradi možnosti uspeha v upravnem sporu zahteva nekaj drugega od tistega, kar je v tožbi sam zahteval (Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016, tč. 19 in 21 obrazložitve).

<sup>157</sup> 30. člen ZUS-1.

<sup>158</sup> Drugi odstavek 64. člena ZUS-1 se glasi: »Če je bil izpodbijani upravni akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb, sodišče v primerih iz prejšnjega odstavka s sodbo ugotovi nezakonitost izpodbijanega upravnega akta. Če je tožnik postavil zahtevki za povrnitev škode, ravna sodišče po 67. členu tega zakona.«

odpravi, sodišče odloči tako, da (le) ugotovi nezakonitost izpodbijanega akta, ker to narekujejo posebne okoliščine zadeve.<sup>159</sup>

Tožbeni »zahtev« v smislu spora polne jurisdikcije in adhezijskega postopka je tako bolj podoben zahtevku iz pravnega postopka, saj je sodišče nanj vezano v celoti. Če stranka ni zahtevala odločanja o sporu polne jurisdikcije, tega sodišče ne sme storiti. Ne glede na navedeno se je sodna praksa razvila v smeri, da se zahtevku po odločanju o sporu polne jurisdikcije ugotovi tudi na način, da se sporni akt zgolj odpravi in zadevo vrne v ponovni postopek. Sodna praksa slednje razlaga na način, da odprava akta ne pomeni »nekaj drugega« oz. »*aliud*« od odločanja v sporu polne jurisdikcije, vendar »nekaj manj« oz. »*minus*«, kar pa sodišča smejo prisoditi.<sup>160</sup> Slednje je Vrhovno sodišče RS v zadevi z opr. št I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016 prav tako obrazložilo na način, da izpostavljena stroga vezanost na tožbeni zahtev v primerih, ko bi morale sodišče tožbeni zahtev zavrniti zgolj zaradi tožnikove zahteve po odločanju v sporu polne jurisdikcije, ki ne bi izpolnjevala za njo predvidenih pogojev, ne bi imela pravovarstvene vsebine, ki bi bila skladna z zahtevami Ustave.<sup>161</sup>

Načelo dispozitivnosti je v upravnem sporu prav tako omejeno s 3. odstavkom 17. člena ZUS-1, ki določa, da je tožnik v primerih, ki jih določa zakon, lahko tudi zastopnik javnega interesa, ki je po 18. členu omenjenega zakona državno odvetništvo ali druga oseba, ki jo določa zakon. Takrat se postopek lahko začne brez, oziroma proti volji stranke, kar poleg omenjene izjeme od načela dispozitivnosti predstavlja tudi izjemo od subjektivnega koncepta upravnega spora. Podoben način varstva javnega interesa pozna tudi pravni postopek v primeru državnega tožilstva in njegovi možnosti vlagati izredna pravna sredstva.

Skladno z navedenim se nadalje odpira problematika, kako lahko v luči razumevanja načela dispozitivnosti v upravnem sporu razumemo institute pravnega postopka, kot so odpoved zahtevku, pripoznavanje dejstev ali pripoznavanje zahtevka ter poravnava.

#### **2.1.3.1. Pripoznavanje nasprotnega zahtevka, pripoznavanje dela zahtevka in priznanje dejstev**

Pripoznavanje zahtevka oz. dela zahtevka pomeni procesno možnost stranke, da v sporu pripozna zahtev nasprotne stranke, kar pomeni da se z zahtevanim strinja v celoti, tako o dejstvih, kot o pravni podlagi. Predstavlja enostransko brezpogojno izjavo toženca nasproti sodišču, da je

---

<sup>159</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016, tč. 16.

<sup>160</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 45/2019 z dne 3. julija 2019.

<sup>161</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016, tč. 18 obrazložitve.

tožbeni zahtevek utemeljen.<sup>162</sup> Pripoznavna dejstev oz. sporazum o dejstvih predstavlja nekaj manj od pripoznave, saj izključuje dokazovanje, ne pa presoje sodišča o materialnem pravu. Posledica priznanja dejstva je tudi to, da pravdno sodišče nima podlage za ugotavljanje, ali je priznано dejstvo resnično. Priznanih dejstev ni niti potrebno niti dopustno dokazovati.<sup>163</sup>

Institut pripoznave zahtevka pozna tudi upravni spor. Gre predvsem za procesne situacije, ko tožena stranka po vložitvi tožbe bodisi spremeni, bodisi odpravi izpodbijani upravni akt. Do slednjega se je v zadevi št. U-I-147/08, Up-1547/08 z dne 11. 11. 2009 opredelilo Ustavno sodišče RS na način, da je prepoznalo, da je opisani procesni položaj (ki ga ureja 39. člen ZUS-1) primerljiv s situacijo v pravdnem postopku, kjer toženec izpolni tožbeni zahtevek, tožnik pa tožbo umakne.<sup>164</sup> Izpolnitev tožbenega zahtevka po vložitvi tožbe pomeni njegovo pripoznavo.<sup>165</sup> Skladno z navedenim bi bila možna tudi delna pripoznava zahtevka, saj ima tožnik po drugem odstavku 39. člena ZUS-1 v opisani procesni situaciji možnost, da izbere v kakšnem delu vztraja pri tožbi oziroma ali jo razširja tudi na spremenjeni oziroma novi upravni akt.

Mogoče bi bilo tudi, da bi stranka v sporu priznala le določena dejstva. Do slednjega v upravnosodni praksi že prihaja, saj v primeru, če se z dejstvi strinja tožnik (tj. stranka končanega postopka), teh v tožbi ne izpodbija. V tem delu se dejansko stanje ne bo štelo za sporno in ga sodišče ne bo presojalo. Če pa v tožbi na novo<sup>166</sup> navedenih dejstev ne prereka toženec se šteje, da so ta dokazana. Čeprav ima Upravno sodišče RS možnost ugotavljanja dejanskega stanja preko izvajanja dokazov po uradni dolžnosti, slednjega po stališču teorije<sup>167</sup> ne bi bilo ustrezno uporabljati za preverbo resničnosti dejstev, ki sta jih stranke že priznale kot resnične, niti za iskanje »resničnega« dejanskega stanja.

### **2.1.3.2. Poravnava**

Kot izraz dispozitivnosti in avtonomije strank tako ZPP kot ZUS-1 poznata institut poravnave, vendar v drugačnem obsegu. V pravdi velja, da se skladno z načelom dispozitivnosti stranki smeta z medsebojnim popuščanjem priti do soglasja, oziroma kompromisa glede ureditve

---

<sup>162</sup> Galič v Ude in Galič (red.), 2009, str. 77.

<sup>163</sup> Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Cp 867/2014 z dne 3. septembra 2014.

<sup>164</sup> Sodba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-147/08, Up-1547/08 z dne 11. novembra 2009, tč. 17 obrazložitve.

<sup>165</sup> Enako v sklepu Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 187/2015 z dne 9. februarja 2017, tč. 10 obrazložitve.

<sup>166</sup> Tj. dejstva, ki še niso bila drugače ocenjena v izpodbijanem upravnem aktu.

<sup>167</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 115.

medsebojnih razmerij. Poravnavo lahko stranki skleneta pred sodiščem na zapisnik (z učinkom pravnomočnosti), ali izvensodno pogodbeno.<sup>168</sup>

Poravnava je v upravnem sporu urejena v 57. členu ZUS-1 in v tem postopku predstavlja edino uzakonjeno obliko alternativnega reševanja sporov, ki pa pridobiva na pomembnosti. Z novelo ZUS-1C je bila predmetnemu členu dodana obveznost sodišča in strank, da si morajo ves čas prizadevati za sklenitev poravnave z omejitvijo, da sodišče ne more priznati nedovoljenih razpolaganj, oziroma tistih, ki bi bila v nasprotju z zakonom.<sup>169</sup> Tako je že zaradi samega namena upravnega spora, ki je v nadzoru presoje zakonitosti upravnih aktov, njena uporaba bistveno omejena. Z vprašanjem zakonitosti upravnega akta stranki ne moreta prosto razpolagati ali glede tega »vzajemno popuščati«. Slednje bi bilo v nasprotju s temeljnim namenom upravnega spora, kot tudi v nasprotju z načelom zakonitosti.<sup>170</sup> Ne glede na navedeno, pa institut ni povsem brez uporabe. Tožena stranka (organ) v poravnavi ni vezana na izpodbijano upravno odločbo, sklenjena sodna poravnava (ki ima zaradi omenjenega 22. člena ZUS-1 učinek pravnomočne sodne odločbe) pa jo lahko glede na svojo vsebino deloma ali v celoti nadomesti. Tako poravnava pride v poštev na področju diskrecijskega odločanja, kjer ima organ na podlagi predpisa na voljo določeno polje proste (pravno nevezane), oziroma politične presoje, na primer odločanje po prostem preudarku, uporaba nedoločnih pravnih pojmov, diskrecija glede obsega in modalitete priznane pravice itd.<sup>171</sup> Glede takih zahtevkov se lahko organ tudi pogaja in poravna.<sup>172</sup> Prav tako je večja možnost poravnave priznana v procesnih situacijah, ko je odločitev v sferi proste presoje stranskega udeleženca kot zasebnopravnega subjekta.<sup>173</sup> V institutu poravnave pa se ne glede na omejenost kažejo izrazi načela dispozitivnosti: stranki se lahko dogovorita za katerokoli pravno sprejemljivo odločitev, pri čemer sodišče na smotrnost takega dogovora z vidika javnega interesa ne more vplivati. Navedeno kaže na v upravnem sporu omejeno možnost razpolaganja z zahtevki, v primerjavi z razpolagalnimi možnostmi, ki jih ima stranka v pravdi.

#### **2.1.4. NAČELI KONTRADIKTORNOSTI, NAČELI USTNOSTI IN PISNOSTI TER NAČELO JAVNOSTI SOJENJA**

---

<sup>168</sup> 3. čl. ZPP.

<sup>169</sup> 16. člen Novele ZUS-1C.

<sup>170</sup> Tako lahko rečemo, da načelo zakonitosti de facto omejuje možnost poravnave.

<sup>171</sup> Kerševan in Andronja, 2018, str. 585

<sup>172</sup> Kerševan, 2002, str. 125.

<sup>173</sup> Ilustrativni primer slednjega je spor o obstoju soglasja investitorjevega sosedu, čigar privolitev v manjši odmik od meje je materialnopravni pogoj za izdajo gradbenega dovoljenja, saj se spor o slednjem lahko zaključi s sporazumom, Smrekar, v: E. Kerševan (ur.), 2019, str. 324

Načelo kontradiktornosti predstavlja udejanjenje ustavne procesne garancije do enakega varstva pravic iz 22. člena URS. Načelo sporoča, da mora sodišče pred odločitvijo o zadevi stranki dati možnost, da se opredeli do vseh zahtev in se izjavi o navedbah, ki so bile dane v postopku. Stranki mora biti omogočeno, da se seznani s procesnim gradivom in se o njem izjavi. Omogočeno ji mora biti tudi, da postopek sooblikuje s sodelovanjem pri dokazovanju in poda izjavo o rezultatih dokazovanja.<sup>174</sup> Kontradiktorni postopek in pravica do izjave kot udejanjenje predmetnega načela ustvarjata pogoje, v katerih bo stranka imela možnost učinkovito sodelovati v postopku (tako v formalnem kot materialnem smislu) in se braniti zoper vsa procesna dejanja, ki bi vplivala na njene pravice ali pravni položaj. Načelo je izraz pravice do dostojanstva (26. člen URS), saj stranko v postopku obravnava kot procesni subjekt,<sup>175</sup> prav tako pa predstavlja elementaren element poštenega postopka, ki posamezniku omogoča učinkovito obrambo ali uveljavljanje svojih pravic, dolžnosti ali pravnih interesov.<sup>176</sup> Zaradi pomembnosti načela in njegove vpetosti v demokratično družbeno-politično ureditev je kot civilizacijska pridobitev z le redkimi izjemami del vseh sodnih postopkov, torej tudi pravnega postopka in upravnega spora.

Načelo kontradiktornosti, kot ga pozna pravnici postopek se podobno razlaga in udejanja tudi v upravnem sporu. V slednjem konkretizacijo predmetnega načela najdemo v vseh fazah postopka. V začetku je konkretiziran z možnostjo odgovora na tožbo,<sup>177</sup> nadalje se udejanja tudi v obvezi sodišča, da strankam ponudi možnost, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev, v primeru da samo ugotovi dejansko stanje,<sup>178</sup> v možnosti strank, da se izjavijo o navedbah v odgovoru na tožbo pred izdajo sklepa o prekinitvi postopka v primeru izvedbe vzorčnega postopka,<sup>179</sup> v primeru pripravljenega postopka z možnostjo navajati dejstva, predlagati dokaze, vlagati listine in pojasnjevanjem pripravljalnih vlog in v pravnih sredstvih zoper sodbo.<sup>180</sup> Najbolj izrazito se načelo kontradiktornosti izrazi v institutu glavne obravnave, kjer gre za neposredno soočenje navedb tožene in tožeče stranke. Gre za fazo, kjer

---

<sup>174</sup> Galič v Ude in Galič (red.), 2005, str. 53-54.

<sup>175</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1055/05 z dne 19. januarja 2006, tč. 9 obrazložitve.

<sup>176</sup> 22 in 23. čl. URS, kot tudi 6. čl. Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP), Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94.

<sup>177</sup> Tožena stranka mora po prenehanju predhodnega preizkusa prejeti kopijo tožbe s prilogami, prav tako pa ima ta dolžnost poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo (38. člen ZUS-1)

<sup>178</sup> 21. člen ZUS-1.

<sup>179</sup> 2. odst. 43. člena ZUS-1.

<sup>180</sup> 3. odst. 73. čl. (odgovor na pritožbo), 3. odst. 74. čl. (oprava glavne obravnave v pritožbenem postopku), 2. odst. 100. čl. (odgovor na predlog obnove) ZUS-1.

se razpravlja o vseh spornih vprašanjih, tako dejanskih kot pravnih in izvaja dokaze v podporo navedbam in trditvam strank.

Zadevno načelo se je v pravdnem postopku udejanjalo drugače kot v upravnem sporu, predvsem glede izvedbe glavne obravnave. V pravdi je izvedba glavne obravnave pravilo. Sodba se brez njene izvedbe sme izdati le v ozkih zakonsko določenih (ustavno sprejemljivih) primerih. Tako je, denimo, če se stranki glavni obravnavi pisno odpoveša,<sup>181</sup> omenjeno izjemo pa pozna tudi postopek v gospodarskih sporih v 488. člen ZPP, po katerem sme sodišče, če po prejemu odgovora na tožbo ugotovi, da med strankami ni sporno dejansko stanje in da ni drugih ovir za izdajo odločbe<sup>182</sup>, brez razpisa naroka izdati odločbo o sporu. Podobno je določeno tudi glede sporov manjše vrednosti.<sup>183</sup> Navedena načelnost izvedbe glavne obravnave sovpada s poudarjenim načelom ustnosti v fazi glavne obravnave pravnega postopka. Slednje je konkretizirano v 4. členu ZPP, ki določa, da sodišče o zadevi odloči na podlagi ustnega, neposrednega in javnega obravnavanja, razen če zakon določi drugače.<sup>184</sup> Načelo pisnosti je v pravdi bolj izrazito v drugih fazah postopka, zlasti v fazi priprav na glavno obravnavo in praviloma v pritožbenem postopku, če se ne izvede pritožbena obravnavo.<sup>185</sup>

Načelo kontradiktornosti se je v upravnem sporu razlagalo ožje. Upravni spor je postopek, ki sledi predhodno izvedenemu upravnemu postopku, v katerem naj bi se zadeva, ki bo v prihodnje predstavljala predmet upravnega spora, že obravnavala. Upravni organ naj bi pred odločanjem v upravnem sporu že raziskal relevantno dejansko stanje in podal odločitev. Navedene edinstvenosti postopka pred v upravnem sporu so se izrazile v ureditvi položaja upravnega sodišča kot sodišča druge stopnje, ki je skladno s svojim položajem in na podlagi 59. člena ZUS-1 navadno odločalo na javnosti zaprtih sejah. Prav tako je v zvezi z glavno obravnavo veljalo stališče, da je ta namenjenega (zgolj) izvajanju dokazov.<sup>186</sup> To je pomenilo, da se načelo kontradiktornosti v svoji najizrazitejši pojavnosti v upravnem sporu sploh ni realiziralo. Posledično je bilo okrnjeno tudi načelo ustnosti (v tej posledici je bil večji poudarek na načelu pisnosti), ki je posebej značilno za glavno obravnavo.<sup>187</sup>

---

<sup>181</sup> 279.a. člen ZPP.

<sup>182</sup> Glej Sodbo Višjega sodišča v Celju, št. Cpg 76/2021 z dne 7. julija 2021 in I Cpg 751/2013 z dne 22. maja 2014.

<sup>183</sup> 454. čl. ZPP.

<sup>184</sup> 4. člen ZPP.

<sup>185</sup> Ude v Ude in Galič (red.), 2005, str. 48.

<sup>186</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-1055/05 z dne 19. januarja 2006.

<sup>187</sup> Ude v Ude in Galič (red.), 2005, str. 48-49.

Navedeno prakso je v več posamičnih primerih kritično ovrednotilo Evropsko sodišče za človekove pravice. Največji očitke je predstavljal ravno pomanjkanje kontradiktornosti, oziroma neskladje s 6. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah (tj. pravica do poštenega sojenja). Prevladujoč razlog za kršitev omenjenega člena v relevantnih primerih (*Mirovni inštitut proti Sloveniji*, *Cimperšek proti Sloveniji*, *Produkcija Plus proti Sloveniji* in drugi) je bil, da kljub navedbi dokaznih predlogov in spornih vprašanj, sodišče strankam ni ponudilo možnosti, da se o teh izjavi in da se sporna dejstva rešijo na glavni obravnavi, prav tako pa zavrnitve izvedbe glavne obravnave v nekaterih zadevnih primerih ni obrazložilo.<sup>188</sup>

Odločitvam ESČP je sledila tudi nacionalna sodna praksa, zlasti odločba Ustavnega sodišča RS št. Up-360/16 z dne 18. junija 2020 in sklep Vrhovnega sodišča RS št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, ki v institutu glavne obravnave primarno ne vidita več izvajanja dokazov, temveč v nujni procesni izenačitvi strank (ki je v upravnem postopku ni). Glavna obravnava mora zagotoviti, da se na podlagi neposrednega in ustnega javnega obravnavanja zbere vso relevantno dokazno gradivo<sup>189</sup> in da se obravnava ter razreši vse, kar je med strankama spornega, in sicer na način, da sodnik po prosti presoji in neposredno od strank sprejema navedbe in trditve ter s svojimi čutili zazna lastnosti in naravo dokaznih sredstev ter vsebino dokazov.<sup>190</sup> Navedena dejanja neizbežno vključujejo strankino izvrševanje pravice do izjave<sup>191</sup>, ki je neposredni izraz konkretizacije načela kontradiktornosti, kot tudi načela ustnosti, ki je s slednjim v institutu glavne obravnave tesno povezano. S tem se je razlaga načela kontradiktornosti v upravnem sporu približala pravdi, kjer glavna obravnava predstavlja jedro postopka. Enako stališče glede položaja glavne je zavzelo Vrhovno sodišče RS v sklepih, št. X Ips 3/2019 z dne 24. marca 2021 in X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, v katerih je izpostavilo, da glavna obravnava tudi v upravnem sporu pomeni »osrednje procesno dejanje« oziroma, da ima enako naravo in smisel kot pred katerimkoli drugim sodiščem.<sup>192</sup> V luči spremenjene sodne prakse se 59. člen ZUS-1 (izjeme od izvedbe glavne obravnave) ne uporablja v celoti in se mora razlagati ustavnoskladno.<sup>193</sup> Po sedanji sodni praksi se mora glavna obravnava izvesti tudi če je podan le en dokazni predlog, ne glede na njegovo utemeljenost, saj

---

<sup>188</sup> gl. pritožbe št. 32303/13 št. 47072/15 in št. 58512/16 in monografijo Glavna obravnava pred upravnim sodnikom (2020).

<sup>189</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-360/16 z dne 18. junija 2020, tč. 16 obrazložitve.

<sup>190</sup> Sklep in Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 3/2019 z dne 24. marca 2021, tč. 17 obrazložitve in Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-360/16 z dne 18. junija 2020, tč. 17 obrazložitve.

<sup>191</sup> 18. točka Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 20/2021 z dne 10. novembra 2021, tč. 18 obrazložitve.

<sup>192</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, tč. 9 obrazložitve.

<sup>193</sup> *Ibid.*, tč. 16 in 22 obrazložitve.

se morajo vprašanja glede izvedbe dokazov razrešiti na glavni obravnavi.<sup>194</sup> Smisel take zahteve je, da se da omogoči stranki takojšen odziv na sprejeto procesno odločitev, sodišču pa, da jo ob izraženem nestrinjanju ponovno pretehta in morebiti spremeni, saj ni vezano na svoje prejšnje dokazne sklepe.<sup>195</sup>

Načelo kontradiktornosti je pomembno tudi v dokaznem postopku. Stranka mora imeti pravico, da je prisotna pri izvajanju dokazov, da predlaga dokaze in se izjavlja o dokaznih predlogih nasprotne stranke, da postavlja vprašanja pričam in izvedencem in se izjavi o rezultatih dokazovanja.<sup>196</sup> Izdana odločitev se lahko opira zgolj na dokaze, ki so bili izvedeni in glede katerih so stranke imele možnost izjave.<sup>197</sup> Zato je prepovedana vnaprejšnja dokazna ocena, ki je bila v upravnosodni praksi pogostejša kot v pravdi in predstavlja evidentno kršitev načela kontradiktornosti. V povezavi s starejšo prakso sodišč po 59. členu ZUS-1,<sup>198</sup> je pogosto pomenila tudi razlog za neizvedbo glavne obravnave. Skladno s spremenjeno upravnosodno prakso, opisano v tej točki, je nevarnost za uporabo vnaprejšnje dokazne ocene manjša, saj mora sodišče vrednotenje uspeha predlaganega dokaza opraviti na (kontradiktorni in ustni) glavni obravnavi,<sup>199</sup> morebitna zavrnitev dokaznega predloga pa mora biti ustrezno obrazložena.<sup>200</sup> Vrhovno sodišče RS se je sicer do spornosti uporabe vnaprejšnje dokazne ocene v upravnem sporu že večkrat opredelilo.<sup>201</sup> Izjema od načela kontradiktornosti je tudi prekluzijsko pravilo, ki ga poznata oba raziskovana postopka.<sup>202</sup>

Iz navedenega je razviden razvoj načela kontradiktornosti v upravnem sporu. Z uporabo pravil pravnega postopka v upravnem sporu, kot tudi s prakso ESČP, Ustavnega in Vrhovnega sodišča RS, se je predmetno načelo razvilo in razširilo. Ta trend je pomemben za učinkovito varstvo pravic in pravnega položaja posameznikov, saj upravni spor predstavlja edini postopek,

---

<sup>194</sup> Slednje predstavlja večje varstvo, kot ga je zavzelo ESČP v primeru Ramos Nunes De Carvalho e Sá proti Portugalski, št. 55391/13 z dne 6. novembra 2018. Glej tudi Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, tč. 15 obrazložitve.

<sup>195</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 9/2021 z dne 22. februarja 2023, tč. 10 obrazložitve.

<sup>196</sup> Galič v Ude in Galič (red.), 2005, str. 55.

<sup>197</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 460/2011 z dne 29. septembra 2011, tudi sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 268/2010 z dne 21. oktobra 2010.

<sup>198</sup> Navajanje tistih dokaznih predlogov, ki jih sodišče ne sme upoštevati ali pa predlagana dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev.

<sup>199</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017, tč. 13 obrazložitve.

<sup>200</sup> Sklepa Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 460/2011 z dne 29. septembra 2011, tč. 12 obrazložitve in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 368/2004 z dne 1. decembra 2005.

<sup>201</sup> Gl. Sklepe X DoR 370/2022-6 z dne 08.03.2023, X Ips 259/2016 z dne 24. oktobra 2018, X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017, I Up 460/2011 z dne 29. septembra 2011 in drugi.

<sup>202</sup> 286. čl. ZPP in 52. čl. ZUS-1.

kjer lahko stranka v enakopravnem procesnem položaju preizkusi odločitev uprave pred neodvisnim in nepristranskim odločevalcem.

### 2.1.5. PREISKOVALNO IN RAZPRAVNO NAČELO

Preiskovalno (inkvizitorno) in razpravno načelo posredujeta smernice o tem, kdo izmed akterjev postopka je dolžan posredovati procesno gradivo, ki je podlaga za odločitev. S pojmom procesnega gradiva razumemo vse, kar je za sodišče lahko relevantno pri odločanju in kar na koncu predstavlja podlago sodne odločbe. To so denimo dejstva, pravna pravila, dokazi, pravila strok, znanosti, logičnega mišljenja in podobno.<sup>203</sup> Četudi oba analizirana postopka vsebujeta vsaj izraz enega ali drugega načela, predstavlja intenzivnejša uporaba preiskovalnega načela eno izmed najbolj izrazitih ločnic med procesnimi pravili upravnega spora in pravdo.

V pravnem postopku je primarno razpravno načelo. Dolžnost strank je, da v podporo svojih navedb in zahtevkov sami zbereta procesno gradivo, saj drugega kot to sodišče pri odločanju ne sme upoštevati.<sup>204</sup> Če dejstvo ni zatrjevano, mora sodišče šteti, da tega dejstva ni, in skladno s tem tudi odloči.<sup>205</sup> Sodišče od zbranega procesnega gradiva ne sme odstopiti in ugotoviti drugačnih dejstev od tistih, ki so jih zatrjevale stranke.<sup>206</sup> Prav tako bo sodišče pri odločanju štelo za irelevantno, iz čigar sfere izvira določeno dejstvo ali dokaz, kot tudi ali so slednji v korist ali v škodo tisti stranki, ki jih je v postopku predlagala.<sup>207</sup>

Izvajanje dokazov je namenjeno ugotavljanju resničnosti zatrjevanih dejstev. Razpravno načelo sporoča tudi, da sodišče na svojo iniciativo ne sme izvajati dokazov. Izjeme od dokazovanja dejstev predstavljajo dejstva, ki jih stranke priznajo, splošno znana dejstva in dejstva, ki se po zakonu domnevajo.<sup>208</sup> Stranka za uspeh v pravdi prav tako ni dolžna navesti za odločitev relevantnih pravnih norm, saj velja pravilo *iura novit curia*, oziroma sodišče pozna pravo (po uradni dolžnosti).<sup>209</sup> Če stranka vseeno navede norme, za katere misli, da predstavljajo (relevantno) pravno podlago za odločitev, sodišče nanj ni vezano. Pred odločanjem mora vseeno preizkusiti vse pravne podlage, ki lahko kažejo na utemeljenost ali neutemeljenost strankinega zahtevka.<sup>210</sup> Izjemo od razpravnega načela predstavlja tudi institut materialnega procesnega

---

<sup>203</sup> Galič in Wedam Lukić v Ude in Galič (red.), 2005, str. 65.

<sup>204</sup> Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cpg 37/2011 z dne 16. junija 2011, 7. člen ZPP, od tega obstajajo izjeme.

<sup>205</sup> Po pravilih o dokaznem bremenu.

<sup>206</sup> Sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Cp 3311/2009 z dne 18. februarja 2010; Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cp 969/2012 z dne 30. januarja 2013; Sodba in sklep Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 245/2005 z dne 15. februarja 2007.

<sup>207</sup> Sodba Višjega sodišča v Celju, št. Cp 547/2016 z dne 8. decembra 2016.

<sup>208</sup> 214. člen ZPP.

<sup>209</sup> Enako velja za tuje pravo (12. člen ZMZPP).

<sup>210</sup> Galič in Wedam Lukić v Ude in Galič (red.), 2005, str. 69.

vodstva, ki omili trdoto omenjenega načela v pravdi. Institut mora sodišče uporabljati z dovoljšno previdnostjo, saj lahko pretirano vmešavanje pomeni kršitev načela neodvisnosti sodišča. Razpravno načelo predstavlja izraz avtonomije volje strank, ki jih normativni sistem z upoštevanjem človekovega dostojanstva obravnava kot subjekte, ki so sposobni navajati dejstva, ki jim gredo v korist in s tem učinkovito udejanjiti svoje pravice ali zavarovati svoj pravni položaj. Preiskovalno načelo je v pravdi konkretizirano na način, da lahko sodišče na svojo iniciativo izvaja dokaze, če meni, da ima stranka namen z zahtevkom nedovoljeno razpolagati.<sup>211</sup>

Upravni spor prav tako kot pravda temelji na razpravnem načelu, a pozna intenzivnejšo konkretizacijo preiskovalnega načela (kot nujno izjemo od razpravnega).<sup>212</sup> Stranka v upravnem sporu lahko pod pogoji iz 3. odstavka 20. in 52. člena ZUS-1 navaja dejstva in predlaga dokaze, ki jih gredo v korist, pri tem pa sme v obsegu, ki ga s tožbenim predlogom določi stranka,<sup>213</sup> sodelovati tudi sodišče. To pravico mu daje 20. člen ZUS-1, ki določa, da sodišče ni vezano na dokazne predloge strank in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in k zakoniti ter pravilni odločitvi. Razlog za tako ureditev je dejstvo, da oblastveni organ navadno razpolaga in dostopa do več za odločitve relevantnih informacij in dokumentacije kot posameznik. Ta razpolaga z ravno toliko dokumentacije, kot mu jo je posredoval organ, ki je odločal v upravnem postopku.<sup>214</sup> Ker upravni spor navadno sledi predhodno opravljenemu upravnemu postopku (kjer se je že zbiralo procesno gradivo, ki sestavlja upravni spis), je Upravno sodišče RS soočeno s procesnim gradivom, ki ga je v večini pripravila in ga poseduje le ena od strank.<sup>215</sup> Zaradi navedenega je smiselna ureditev, ki omogoča, da je sodišče v postopku proaktivno in z uporabo 20. člena ZUS-1 poskuša izenačiti neenak procesni položaj strank.<sup>216</sup> Udejanjanju predmetnega načela sledi tudi tretji odstavek 38. člena ZUS-1, ki nalaga oblastvenemu organu dolžnost, da sodišču pošlje vso procesno dokumentacijo (upravni spis), ki se nanaša na konkretno zadevo. Dano pooblastilo pa ne pomeni, da je lahko stranka v postopku popolnoma neaktivna in se tako zanaša na vlogo sodišča pri ugotavljanju dejanskega stanja. Stranka tako ostaja odgovorna za predlaganje dokazov iz svoje sfere. Pooblastilo je namenjeno predvsem situacijam, ko tožeči stranki dokaz ne bi bil

---

<sup>211</sup> Sodba in sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cp 3973/2011 z dne 18. januarja 2012.

<sup>212</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 460/2011 z dne 29. septembra 2011, tč. 13.

<sup>213</sup> Če bi ugotavljalo druga dejstva, bi preseglo tožbeni predlog (1. odstavek 20. člena ZUS-1, 7. sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 295/2016 z dne 7. decembra 2016, tč. 7 obrazložitve).

<sup>214</sup> Kerševan, 2002, str. 127.

<sup>215</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020.

<sup>216</sup> Kerševan, 2002, str. 127.

znan ali do njega ne bi imela dostopa in ga za to ne bi mogla predložiti. Predmetno pooblastilo sodišča ne sme postati sredstvo nadomeščanja procesne neaktivnosti stranke, ker v postopku ne želi aktivnejše sodelovati.<sup>217</sup> Ob tem se mora sodišče zavedati, da sodi v postopku med dvema enakopravnima strankama in s svojo preveliko aktivnostjo ne sme omajati nepristranskosti sodstva. Prav tako omenjeno pooblastilo predstavlja pooblastilo sodišča in ne dolžnost. Iz slednjega tudi jasno izhaja, da opustitev izvajanja dokazov s strani strank ne pomeni procesne kršitve sodišča, saj je izvajanje dokazov primarno procesno ravnanje strank in ne sodišča. Glede aktivnosti sodišča velja tudi, da čeprav je organ dolžan poslati upravni spis, se po sodni praksi sodišče ni dolžno seznaniti z vsem priloženim gradivom. Kot izraz razpravnega načela so stranke vseeno tiste, ki morajo navesti vsa dejstva, na katera opirajo svoje zahteve, in predlagati dokaze, s katerimi ta dejstva dokazujejo, pavšalno sklicevanje na »celoten upravni spis« tako ne zadošča.<sup>218</sup>

Preiskovalno pooblastilo iz upravnega spora tako ni enako tistemu iz kazenskega postopka, ki ga sodišče uporablja z namenom, da se po resnici ugotovi dejansko stanje (tj. načelo materialne resnice). Takega načela upravni spor ne pozna, zato se predmetno pooblastilo razlaga v skladu s kontradiktorno naravo pravnega in upravnega postopka, zlasti z ozirom na zagotavljanje enakopravnega procesnega položaja strank.<sup>219</sup>

Uporaba razpravnega in preiskovalnega načela na način, kakršen je predviden v pravdi, bi za tožnika v upravnem sporu lahko pomenila naložitev takšnega bremena, ki bi ogrozilo poštenost postopka in posamezniku onemogočilo učinkovito braniti svoje pravice oziroma svoj pravni položaj. Ravno zaradi omenjene asimetrije informacij in dostopa do teh je ugotavljanje nepravilnosti delovanja oblastvenega organa za posameznika izredno oteženo, prav tako pa ga to že *a priori* postavlja v podrejeni položaj.<sup>220</sup> Preiskovalno načelo v upravnem sporu vzpostavlja korektiv, ki zasleduje enakopravnost procesnih položajev strank, kar je tudi temelj obeh raziskovanih postopkov. Pri tem mora sodišče paziti, da s svojo aktivnostjo ne nadomešča pasivnosti stranke oz. njeno odločitev, da v postopku ne bo aktivnejše sodelovala.

#### **2.1.6. SKLEP**

Analiza temeljnih načel upravnega in pravnega postopka nam izkazuje njune podobnosti in razlike, ki so rezultat različnih namenov, ki ju postopka zasledujeta. Razlike se izražajo zlasti v

---

<sup>217</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 115.

<sup>218</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020, tč. 10 obrazložitve.

<sup>219</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 115.

<sup>220</sup> *Ibid.*

zlasti v upravnem sporu omejeni interpretaciji načela dispozitivnosti in večjemu poudarku na preiskovalnem načelu. Navedeno razkriva, zakaj je neprimerna primarna uporaba načel pravnega postopka v upravnem sporu neposredno na način, kot se ta uporabljajo in konkretizirajo v pravnem postopku. Kljub omenjenim razlikam v konkretizaciji načel pa lahko zasledimo trend približevanja med obema postopkoma, kar zlasti velja za materijo načela kontradiktornosti in načela ustnosti. Prav tako lahko podoben podton približevanja zasledimo tudi pri načelih, ki so sicer imanentno povezana z upravnim sporom. Tipičen primer slednjega je preiskovalno načelo, katerega način interpretacije sledi cilju zagotavljanja enakega procesnega položaja strank (skladno z 22. členom Ustave RS) in ne iskanju materialne resnice. Skladno z navedenim lahko približevanje upravnega spora pravilom pravnega postopka zasledimo že na ravni načel predmetnega normativnega sistema.

## **2.2. UGOTAVLJANJE DEJANSKEGA STANJA IN DOKAZOVANJE**

AVTOR: Luka Jager

### **2.2.1. UVOD**

V upravnem sporu sme sodišče ugotavljati dejansko stanje, če ga tožnik v tožbi izpodbija.<sup>221</sup> Postopek dokazovanja sestoji iz zaporedja med seboj dopolnjujočih se procesnih dejanj strank in sodišča, katerih namen je prepričati sodišče o resničnosti svojih trditev in dejstev, prav tako pa preveriti resničnost trditev strank o navedenih dejstvih.<sup>222</sup> Dokazovanje pomeni jedro ugotavljanja pravilnosti dejanskega stanja in skladno z novo sodno prakso praviloma poteka na glavni obravnavi. V upravnem sporu sodišče o zadevi odloča prvič, a dejansko stanje se o predmetni zadevi po navadi oblikuje že v predhodnem upravnem postopku, kar odpira specifična vprašanja, ki so imanentna naravi upravnega spora in jih zato pravdni postopek ne pozna. Predmetno poglavje bo obravnavalo (vsaj del) teoretsko-praktičnih problemov, ki izvirajo iz navedene značilnosti upravnega spora v luči uporabe pravil ZPP.

### **2.2.2. TRDITVENO IN DOKAZNO BREME**

Tako kot v pravnem postopku je tudi v postopku upravnega spora trditveno breme načeloma na tožniku, kar pomeni, da mora načeloma ta dokazati dejstva, ki jih zatrjuje v tožbi.<sup>223</sup> Slednje

---

<sup>221</sup> Glej načelo dispozitivnosti (točka 1.2.1.3.).

<sup>222</sup> Ude idr., 2005 str. 327.

<sup>223</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 342/2017 z dne 1. julija 2020, tč. 15 obrazložitve. Glej tudi 212. čl. ZPP.

imenujemo tudi povezanost trditvenega in dokaznega bremena. Pomeni, da bo nedokazano dejstvo imelo za posledico, da ga sodišče pri odločanju ne bo upoštevalo.<sup>224</sup> Trditveno in dokazno breme morata načeloma biti porazdeljena enakopravno in razumno, saj to omogoča, da se stranki srečata v enakopravnem procesnem položaju.<sup>225</sup> Slednje se še bolj izrazito poudarja v upravnem sporu ravno zaradi njegovih posebnih značilnosti, ki izvirajo iz tožnikovega oteženega dostopa do dokazov in informacij (in iz neenakega položaja), ki jih poseduje oblastveni organ. Dokaznega bremena v upravnem sporu tako ne moremo popolnoma enačiti z dokaznim bremenom v pravdi. Na tem mestu sodna praksa opozarja, da mora biti z ozirom na omenjeno, dokazno breme porazdeljeno sorazmerno, zlasti v primerih, ko predpis tožniku nalaga predložitev dokazov, s katerimi ne razpolaga ali do njih nima dostopa, od predložitev le-teh pa je neposredno odvisna uspešnost dokazovanja za dano trditev. V takem primeru bi tožniku po mnenju sodišča *a priori* odvzeli možnost dokaznega uspeha.<sup>226</sup> Omenjeno ne more sanirati niti preiskovalno pooblastilo iz 20. člena ZUS-1, saj gre pri tem za pravico in ne dolžnost sodišča, kar pomeni, da sodišče ne prevzame trditvenega bremena stranke.

Izjemo od omenjenega dokaznega bremena predstavlja 214. člen ZPP, ki določa dejstva, ki se v postopku ne dokazujejo. Gre za dejstva, ki so splošno znana, domnevana ali priznana, pri čemer se skladno z drugim. odstavkom predmetnega člena kot priznana domnevajo tudi dejstva, ki niso zanikana ali pa so zanikana brez razlogov.<sup>227</sup> Glede na omenjene specifikke upravnega spora, ki sledi predhodnemu upravnemu postopku (kjer so bile trditve o dejstvih že dane) se je s predmetnim vprašanjem že ukvarjalo Vrhovno sodišče RS, ki je ugotovilo, da omenjena domneva iz drugega. odstavka 214. člena ZPP velja tudi v upravnem sporu,<sup>228</sup> z izjemami, ki se nanašajo na navedbe, ki so bile podane v predhodnem upravnem postopku in jih je tožena stranka (oblastni organ) že zavrnila in se tako do njih opredelila v okviru obrazložitve aktov, izdanih v upravnem postopku na prvi ali drugi stopnji.<sup>229</sup> Za slednje ni mogoče šteti, da se ob odsotnosti izrecnega nasprotovanja tožena stranka z njimi strinja, če seveda v postopku upravnega spora ne zatrjuje nasprotno. Drugače pa velja v primeru, ko se tožena stranka ni odzvala na navedbe, ki ji tožnik bodisi predhodno ni podal (in glede teh ni prekludiran), bodisi se tožena stranka do njih že tedaj ni opredelila in tega ne stori niti v odgovoru na tožbo, niti na obravnavi sami. Primera navedene pasivnosti rezultirata v posledici uporabe domneve iz 214.

---

<sup>224</sup> 215. čl. ZPP.

<sup>225</sup> Kerševan v Žuber (ur.), 2020, str. 173.

<sup>226</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 76/2017 z dne 10. oktobra 2018.

<sup>227</sup> 214. člen ZPP.

<sup>228</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020.

<sup>229</sup> *Ibid.*

člena, kot ta velja v pravnem postopku.<sup>230</sup> Tako tudi v upravnem sporu velja, da v kolikor so novi dokazi ali ugotovitev novih dejstev prvič predlagani pred sodiščem, jih mora stranka prerekati ali zanikati, sicer se štejejo za priznana.<sup>231</sup>

### **2.2.3. DOPUSTNOST IZVEDBE DOKAZA IN VNAPREJŠNJA DOKAZNA OCENA**

Tako v pravdi kot v upravnem sporu velja, da mora stranka, ki želi neko dejstvo ali trditev podpreti, za to podati dokazni predlog. Dokazovanje predstavlja izvrševanje ustavno zagotovljene pravice iz 22. člena URS (enako varstvo pravic), ki je sestavni del pravice do poštenega sojenja (6. člen EKČP). Načeloma mora sodišče izvesti vsak dokaz, od tega pa lahko odstopi le na podlagi ustavno dopustnih razlogov. Ker teh noben od raziskovalnih zakonov ne določa,<sup>232</sup> se je glede tega razvila obsežna sodna praksa. Da bo sodišče dokazni predlog oz. dokaz dopustilo izvesti mora izpolnjevati določene formalne in materialne zahteve. Za izpolnitev formalnih zahtev mora dokazni predlog biti pravočasen, substanciran, konkretiziran in popoln. Pravočasnost predloga se nanaša na vprašanje prekluzij, kar obravnava naslednja točka. Nepravočasen predlog sodišče zavrne, brez nadaljnje vsebinske presoje.<sup>233</sup> Konkretizacija pomeni, da mora stranka opredeliti, kateri predmet služi kot dokazno sredstvo. To omogoča, da je dokazni predlog sposoben obravnave v postopku, saj drugače ni jasno, s čim naj se zatrjevano dejstvo dokaže. Navedba kateri predmet služi kot dokazno sredstvo, izključuje povsem pavšalne navedbe stranke o dokaznih sredstvih. Slednje je ugotovilo Vrhovno sodišče RS v primeru predlaganja dokazov iz upravnega spisa, kjer je navedlo, da čeprav peti odstavek 30. člena ZUS-1, določa, da ni treba prilagati listin, ki se že nahajajo v upravnem spisu, mora stranka v dokaznem predlogu vseeno določno navesti (tj. konkretizirati), katere listine naj se vpogledajo.<sup>234</sup> *A contrario*, ne zadošča, da stranka navede, naj sodišče vpogleda v vse listine, ki se nahajajo v spisu, saj tega tudi ne določata niti ZUS-1 niti ZPP.

Dokazni predlog mora biti tudi ustrezno substanciran, po enakih pravilih, kot veljajo v pravnem postopku. To pomeni, da mora stranka jasno, natančno in razumljivo navesti, katero dejstvo se s predlogom dokazuje in kako bo izvedba tega vplivala na rezultat postopka. Ustreznost substanciranja predstavlja jedro presoje sodišča o dopustnosti dokaza, saj je ustrezna substancioniranost šele pogoj za to, da se ugotovi, ali je dokaz potrebno izvesti. To velja tako v

---

<sup>230</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020, tč. 14 obrazložitve.

<sup>231</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 119/2019 z dne 18. septembra 2019, tč. 16 obrazložitve.

<sup>232</sup> 213. člen ZPP je o presoji dopustnosti skop: »Dokazovanje obsega vsa dejstva, ki so pomembna za odločbo. O tem, kateri dokazi naj se izvedejo za ugotovitev odločilnih dejstev, odloča sodišče.«.

<sup>233</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 44/2021 z dne 7. julija 2021.

<sup>234</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020.

pravdnem postopku, kot v upravnem sporu, a v slednjem glede navedenega veljajo manj stroga pravila. Praksa pravnih sodišč je glede pozivanja k substanciranosti dokazov strožja. Če po presoji pravnega sodišča dokaz ni dovolj dobro substanciran, sodišče stranko ne bo pozivalo na dopolnitev. Drugačno naravnost do predmetnega vprašanja zasledimo v praksi Vrhovnega sodišča RS, zlasti v zadevi X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019, ki je – zavedajoče se razlik s pravdo – od takšnega stališča v upravnem sporu odstopilo. Stranki je treba dati možnost, da se s pomanjkljivostjo dokaznega predloga seznani in jo odpravi, čemur služi institut materialnega procesnega vodstva (285. člen ZPP). Slednje sodišče utemelji na potrebi po učinkovitem varstvu tožnika zoper nezakonite upravne akte izvršne veje oblasti, kot tudi na (v primerjavi s pravdnim postopkom) razširjenih pooblastilih sodišča v zvezi z izvedbo dokazov za pravilno ugotovitev dejanskega stanja.<sup>235</sup>

Za izhodiščni (navadno informacijsko in gradivno asimetrični) položaj strank upravnega spora pa dobrodošlo izjemo od zahteve po substanciranosti predstavlja (izjemoma dovoljena) uporaba informativnega dokaza. Gre za vrsto dokaza, kjer stranka ne navede, katero dejstvo želi z dokazom dokazati. Takemu dokaznemu predlogu torej manjka dejanska navedba in je predlagan zato, da bo šele njegova izvedba dala podlago za strankine trditve. Načeloma tak predlog ni dovoljen,<sup>236</sup> a od slednjega stališča obstaja izjema, ko ga sodišča dovoljujejo, a zgolj v primeru, ko stranka sama ne more poznati dejstev, ki jih sicer mora zatrjevati na podlagi trditvenega bremena, ker so izven njenega zaznavnega območja.<sup>237</sup> Do uporabe predmetne izjeme bi lahko prišlo v upravnem sporu, in sicer v primeru, ko sama ne bi poznala dejstev, ki bi jih sicer morala zatrjevati, sodišče pa se ne bi poslužilo možnosti uporabe preiskovalnega pooblastila. Omenjena izjema bi omogočila, da bi se tožnik lahko seznani s pravnorelevantnimi dejstvi in s tem povečal svoje možnosti za uspeh, s tem pa tudi samostojno (neodvisno od procesne aktivnosti sodišča v smislu 20. člena ZUS-1) vzpostavil (bolj) enakopraven položaj nasproti tožene stranke. Taka uporaba dokaznih predlogov sicer ni skladna z namenom dokazovanja, a bi zavrnitev tega v omenjenih primerih lahko pomenila nesorazmeren poseg v tožnikovo pravico do izjave oz. v načelo kontradiktornosti.<sup>238</sup>

Če dokazni predlog prestane formalni test bo sodišče o njem presoјalo še vsebinsko. Po praksi pravnih sodišč se dokazni predlog sme zavrniti v primeru, da je neprimeren (za ugotovitev

---

<sup>235</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019.

<sup>236</sup> Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cpg 527/2018 z dne 6. novembra 2019.

<sup>237</sup> Glej izrek in tč. 10 obrazložitve Sklepa Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Ip 2687/2018 z dne 14. novembra 2018 in Sklep in sodba Vrhovnega sodišča RS, št. III Ips 130/2009 z dne 29. maja 2012 ter Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 815/2009 z dne 21. marca 2013.

<sup>238</sup> Sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Ip 2687/2018 z dne 14. novembra 2018, tč. 2 obrazložitve.

določenega dejstva), nepotreben (ker je dejstvo že dokazano) ali nerelevanten (dejstvo, ki se ga skuša dokazati ni odločilno za zadevo).<sup>239</sup> Temu sledi tudi upravnosodna praksa, kjer se je vprašanje dopustnosti izvedbe dokazov razvilo tudi v povezavi z vprašanjem nujnosti izvedbe glavne obravnave. Upravno sodišče RS mora namreč o vprašanju (ne)dopustnosti dokaznih predlogov (če ne gre zgolj za golo zatrjevanje) odločiti na glavni obravnavi in ne na seji, kar zagotavlja pravico strank do kontradiktornega postopka, kot tudi pravico do izjave.<sup>240</sup> Glede zavrnitvenih razlogov pa Vrhovno sodišče RS opozarja, da ZUS-1 skladno z drugim odstavkom 51. člena ne pozna še dodatnih razlogov za zavrnitev dokaznih predlogov poleg tistih, ki izhajajo iz zakona, potrjenih z ustaljeno ustavnosodno presojo Ustavnega sodišča RS in s sodno prakso Vrhovnega sodišča RS.<sup>241</sup> Vsakega v postopku predlaganega dokaza ni treba izvesti, a se mora sodišče do vseh opredeliti, v primeru zavrnitve pa tako odločitev ustrezno obrazložiti v sodbi ali v sklepu.<sup>242</sup> V nasprotnem primeru taka opustitev sodišča ne pomeni zgolj posega v strankino pravico do izjave, temveč tudi kršitev pravice do obrazložene sodne odločbe kot sestavine pravice do poštenega sojenja.<sup>243</sup>

Pri presoji dopustnosti dokaznega predloga sodišče ne sme odločati na podlagi vnaprejšnje dokazne ocene. Gre za način presoje dokazov, ki temelji na vnaprejšnji oceni sodišča o tem, kakšen bi bil rezultat izvedbe predlaganih dokazov, brez njihove dejanske izvedbe, kar stranko prikrajša za izvedbo dokaza.<sup>244</sup> Prepoved tovrstnega vnaprejšnjega opredeljevanja, izhaja tudi iz načela proste presoje dokazov,<sup>245</sup> na podlagi katerega sodišče o tem, katera dejstva bo štelo za dokazana, odloči po svojem prepričanju na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.<sup>246</sup> Tako sodišče ne sme zavrniti dokaznega predloga zgolj zaradi tega, ker je bil dokaz izveden že v upravnem postopku, saj bi s slednjim *de facto* že vrednotilo uspeh predlaganega dokaza pred njegovo izvedbo. Takšno ravnanje nima podlage ne v določbah ZPP ne v določbah ZUS-1 in je celo v nasprotju z načelom kontradiktornosti in načelom proste presoje dokazov.<sup>247</sup> Nedopustna je tudi presoja dokaznih predlogov tožnika na podlagi predpostavke, da dokazi iz upravnega spisa

---

<sup>239</sup> Sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Cpg 1429/2015 z dne 17. novembra 2015 in sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 255/2017 z dne 7. februarja 2018.

<sup>240</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017.

<sup>241</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 342/2017 z dne 1. julija 2020.

<sup>242</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 54/2021 z dne 22. avgusta 2022 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 156/2017 z dne 3. julija 2019, tč. 5 obrazložitve.

<sup>243</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 48/2021 z dne 8. decembra 2021.

<sup>244</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 233/2014 z dne 3. marca 2016.

<sup>245</sup> 8. člen ZPP.

<sup>246</sup> 8. člen ZPP in sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017, tč. 12 obrazložitve.

<sup>247</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020.

predstavljajo (in bolj resnično prikazujejo) dejansko stanje zadeve. Pogost pojav vnaprejšnje dokazne ocene se dogaja tudi v zvezi z 71. členom ZUS-1, ki v drugem odstavku določa, da sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta in to v sodbi ugotovi.<sup>248</sup> Take določbe ZPP ne pozna, upravno sodstvo pa jo je pogosto uporabljalo kot način pritrditve navedbam in zaključkom tožene stranke, brez da bi se spuščalo v vsebinsko obravnavo dokaznih predlogov tožnika. Po praksi Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS naj bi bila predmetna določba uporabna zgolj v primerih, če v sporu glede zakonitost upravne odločbe tožnik ponavlja očitke in argumente, ki jih je navajal že med postopkom in jih je argumentirano kot neutemeljene zavrnil že upravni organ.<sup>249</sup> Dopustnost vnaprejšnje dokazne ocene lahko skrbimo le na primere, ko sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokazi ne bi vplivali na odločitev.<sup>250</sup> Pri tem mora izhajati iz predpostavke, da bi predlagani dokazi uspeli (tj. potrdili tezo predlagatelja), ne glede na to pa bi sodišče glede na prepričljivost ostalih dokazov odločilo enako.<sup>251</sup>

#### **2.2.4. PREKLUZIJA GLEDE NAVAJANJA DEJSTEV IN PREDLAGANJA DOKAZOV**

Prekluzija pomeni zakonsko določeno izgubo pravice izvajanja dokazov, če je ne uveljavi pravočasno. Institut zasleduje doseganje čim večje učinkovitost postopka, ob hkratnem sankcioniranju zlorab pravic in pasivnosti strank. Poznata ga oba raziskovana postopka. V ZPP ga ureja 286. člen, omejitev pa postavlja na čas prvega naroka za glavno obravnavo, kasneje pa zgolj v primeru, če stranka brez svoje krivde tega ni mogla storiti, kar pa mora dokazati. V upravnem sporu je predmeten institut urejen nekoliko drugače, zlasti zato, ker ta navadno sledi (predhodno izpeljanemu) upravnemu postopku. Tu velja omejitev navajanja dejstev in predlaganja dokazov, če stranka tega ni izkoristila v postopku pred izdajo akta, česar pravdni postopek ne pozna.<sup>252</sup> Prav tako za stranko v upravnem sporu omejitev predstavlja obstoj dejstev in dokazov v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta, saj gre pri upravnem sporu predvsem za nadzor nad že sprejeto odločitvijo oz. dejanjem pristojnega organa, in ne za odločanje o zahtevi stranke na podlagi novih dejstev in dokazov. Ne glede na navedeno pa je strankam treba zagotoviti, da tudi na prvem naroku za glavno obravnavo skladno s 286. členom ZPP navajajo dejstva in dokaze, ki so relevantna za ugotovitev navedb, pod pogoji s 52. člena ZUS-1. Gre za dejstva, ki so obstajala, a stranka z njimi ni bila seznanjena,

---

<sup>248</sup> 71. člen ZUS-1.

<sup>249</sup> 10. točka Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-434/14-15 z dne 8. januarja 2015 in Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 158/2023 z dne 24. aprila 2023.

<sup>250</sup> *Ibid.*, Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020.

<sup>251</sup> *Ibid.*, tč. 15 obrazložitve.

<sup>252</sup> 3. odstavek 20.čl. ZUS-1.

ali pa se glede na takratno pravno podlago ni zavedala njihove relevantnosti, kot tudi dejstva, glede katerih stranka ni mogla uresničiti svojo pravico do izjave ali pa bi v novem postopku uveljavljala drugačno presojo dejstev.<sup>253</sup> Prekluzija je v upravnem sporu prožnejša in prilagojena njegovi naravi, kjer se pogosto šele z razvojem postopka pokažejo novi vidiki, ki zahtevajo nova dejstva in dokaze.<sup>254</sup> Prav tako je njen pomen manjši kot v pravdnem postopku, zaradi preiskovalnega načela iz 20. člena ZUS-1. Ta sodišču omogoča, da (v okviru trditvene podlage stranke) samo izvede dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve, četudi stranka določenega dokaza ni predlagala, ker bodisi zanj ni vedela oziroma do njega ni imela dostopa.<sup>255</sup> S tem pa sodišče ne sme nadomeščati ali sanirati pasivnosti stranke, ker ta ne želi aktivnejše sodelovati v postopku, saj to ni cilj predmetnega pooblastila.<sup>256</sup>

### **2.2.5. ZAGOTAVLJANJE PROCESNE ENAKOSTI STRANK PRI DOKAZOVANJU**

Z (novim) razumevanjem upravnega spora kot postopka, ki ni namenjen zgolj nadzoru nad pravilnostjo delovanja uprave, temveč tudi sojenju med dvema enakopravnima strankama,<sup>257</sup> se nujno spremeni njegovo izhodišče, ki mora temeljiti na enakosti procesnih položajev strank, tako kot to pozna pravdni postopek.<sup>258</sup> Navedeno pomeni, da sodišče, ki o sporu odloča prvič, navedenim dejstvom ali dokazom ne sme dajati prednosti zgolj glede na okoliščino, katera od strank jih je podala. Navedbe in stališče obeh strank mora vrednotiti nepristransko in nevtrarno, ne glede na njihovo (ne)dokazanost v predhodnem upravnem postopku ter si samostojno na podlagi navedenega ustvariti lastno sliko o pravilnem dejanskem stanju. S tem se zasleduje ustavno načelo enakega varstva pravic (22. člen URS), nepristranskosti sodnega varstva (23. člen URS), kar je temelj tudi pravdnemu postopku.

Predmetnemu vprašanju se v upravnem sporu namenja pozornost iz dveh razlogov: 1. ker imata stranki tu prvič možnost pred neodvisnim sodiščem in v enakovrednem položaju predstaviti svoj pogled na zadevo in 2. ker Upravno sodišče RS po tretjem odstavku 38. člena ZUS-1 od tožene stranke pridobi upravni spis, ki vsebuje vso zbrano procesno gradivo, ki ga je enostransko pripravil oblastveni organ. Seznanitev s tem gradivom lahko vodi v situacijo, ko bi sodišče pri presoji a priori večjo dokazno težo namenilo dokazom in dejstvom, ki jih je ugotovil oblastveni organ ali pa bi iz upravnega spisa izhajali pri presoji navedb tožeče stranke. Slednje

---

<sup>253</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

<sup>254</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 144.

<sup>255</sup> 20. člen ZUS-1.

<sup>256</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 1636/2012 z dne 29. novembra 2012; enako v sodbi Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 195/2007 z dne 12. aprila 2007.

<sup>257</sup> Kerševan v Žuber (ur.), 2020, str. 164.

<sup>258</sup> *Ibid.*

predstavlja pogost primer vnaprejšnje dokazne ocene (ki je v taki obliki nepoznana pravdi), in je po mnenju prof. dr. Kerševana problematična, saj se preko upravnega spisa sodišču »na pladnju« ponudi ustrezno strukturirane, podprte in notranje konsistentne argumente (ki so dejansko lahko pomanjkljivi, enostranski ali napačni), ki jim tožeča stranka le s težka konkurira in zatrjuje nasprotno.<sup>259</sup> Temu pritrjuje tudi pravna psihologija s fenomenom »sidranja«, ki predstavlja eno izmed mentalnih bližnjic, ki se jih odločevalci na podlagi tako predstavljenih podatkov lahko tudi povsem nezavedno poslužujejo.<sup>260</sup>

V nadaljevanju bodo z vidika načela enakosti procesnih položajev strank predstavljeni problemi, ki se izrazijo pri uporabi določenih dokaznih sredstev.

#### **2.2.5.1. Javne listine**

Javne listine imajo tako v pravdi kot v upravnem sporu poseben položaj. Glede njihove vsebine velja zakonska domneva, da listina dokazuje tisto, kar se v njej potrjuje ali določa, če jo je izdal uradni organ, v okviru svojih pristojnosti in v predpisani obliki. Sme se dokazovati nasprotno, da taka listina vsebuje neresnično ugotovljena dejstva ali da je sama nepravilno sestavljena, vendar je dokazno breme na strani stranke, ki izpodbija njeno vsebino.<sup>261</sup> Slednje procesno dejanje v pravdi ni omejeno zgolj na eno izmed strank. V upravnem sporu pa je možna situacija, ko bi kot tožena stranka nastopala ravno tista, katere organ je predloženo sporno javno listino sestavil, kar odpira vprašanje, ali sme tožena stranka nasprotovati vsebini listine, ki jo je sestavil njen organ. O tem vprašanju je že presojalo Vrhovno sodišče, ki je slednjemu pritrdilo. Poudarilo je, da taka omejitev pravice ne bi delovala v prid izenačitvi procesnih položajev oziroma procesnih možnosti tožene in tožeče stranke, kar je imanentno tako pravnemu kot upravnemu postopku. Prav tako bi zavrnitev predmetnega procesnega dejanja tudi nesorazmerno vplivala na položaj tožene stranke, ki v primeru napak ali neskladnosti listine tega ne bi mogla popraviti brez posredovanja tožeče stranke (zlasti do tega ne bi prišlo, če bi šla napaka tožeči stranki v korist).<sup>262</sup> S tem praksa Vrhovnega sodišča strmi k izenačevanju procesnih položajev oz. procesnih možnosti, kot so ti urejeni v pravnem postopku, kar pri

---

<sup>259</sup> Kerševan v Žuber (ur.), 2020, str. 165.

<sup>260</sup> Odločevalec v primeru »sidranja« izbere podatek iz množice (kar stori še lažje če je ta logično urejena), in ga vzame kot izhodišče. Ta podatek nato predstavlja »sidro« v smislu kako daleč se bo pustil vrednostno prepričati v nasprotno – Več v Plesničar, Mojca: Tudi sodniki so ljudje: odločanje o sankcijah, kognitivne bližnjice in iskanje poti mimo njih, v: Možgani na zatožni klopi: nevroznanost, kazensko pravo in kriminologija, GV Založba in IK, 2015, str. 107-129.

<sup>261</sup> 224. čl. ZPP.

<sup>262</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 20/2021 z dne 10. novembra 2021.

dokazovanju z (javnimi) listinami konkretno pomeni, da imata obe stranki na voljo možnost v upravnem sporu spremeniti izjavo.

#### **2.2.5.2. Listinski dokazi namesto neposrednega zaslišanja prič**

Kot dokazno sredstvo se v postopku po navadi zasliši priče, katerih izpovedba služi k potrditvi trditev strank, kar zasleduje načelo kontradiktornosti. ZPP v 236.a členu določa izjemo, saj lahko stranki namesto neposrednega zaslišanja na predlog ali s soglasjem sodišča predložita pisne in podpisane izjave predlaganih prič o dejstvih, o katerih bi priča lahko izpovedala na naroku.<sup>263</sup> Za slednje predmetni člen določa posebne obličnostne zahteve.

Tako sestavljene listine, ki vsebujejo pisne izjave strank pri odločanju uporabljajo tudi organi v upravnem postopku in postanejo del upravnega spisa. V primeru upravnosodnega odločanja zaradi spornega dejanskega stanja v zadevi, je praksa Vrhovnega sodišča RS izpostavila,<sup>264</sup> da se tožniku v sodnem postopku ne sme nalagati dodatnih obveznosti, da bi namesto predmetne listine dosegla zaslišanje priče. Navedeno namreč predstavlja temeljno pravico strank, ki izvira iz načela neposrednosti in ustnosti ter je kot taka imanentna tako pravnemu kot postopku upravnega spora.<sup>265</sup> Vrhovno sodišče RS ugotavlja, da bi naložitev take obveznosti pomenila »najmanj nedopusten poseg v strankino pravico do neposredne izvedbe dokaza pred sodiščem«.<sup>266</sup> Sodišče torej ne sme zahtevati, naj stranka (še) navede okoliščine, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da bo z zaslišanjem prič, ki so v upravnem postopku že dale pisno izjavo, mogoče dejansko stanje dopolniti z ugotovitvami, pomembnimi za odločitev.<sup>267</sup> Zaslišanje priče se mora izvesti (navkljub pisni izjavi v upravnem spisu), če tako zahteva katera od strank.<sup>268</sup> Vrhovno sodišče RS tudi opozarja, da predmetna materija iz šestega odstavka 236.a člena ZPP po spremembi z novelo ZPP-E, predstavlja specialno ureditev v razmerju do drugega odstavka 51. člena<sup>269</sup> ZUS-1.<sup>270</sup>

---

<sup>263</sup> 236.a. čl. ZPP.

<sup>264</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 73/2021 z dne 19. maja 2021 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 60/2017 z dne 20. decembra 2016 ter Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 391/2016 z dne 21. novembra 2018.

<sup>265</sup> Tovrstne zahteve prav tako nimajo podlage ne v ZUS-1, ne v ZPP.

<sup>266</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 73/2021 z dne 19. maja 2021.

<sup>267</sup> *Ibid.*, tč. 32 obrazložitve.

<sup>268</sup> Kar velja tudi v pravnem postopku. 6. odstavek 236.a. člena ZPP: Sodišče lahko odloči, da se namesto zaslišanja priče le prebere njena pisna izjava, ki je pridobljena v skladu s prejšnjimi odstavki. Zaslišanje priče sodišče mora izvesti, če tako zahteva katera od strank.

<sup>269</sup> Drugi odstavek 51. člena ZUS-1 se glasi: »Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt.«.

<sup>270</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 200/2016 z dne 19. julija 2018, tč. 25 obrazložitve.

Primer s predmetnim dokaznim sredstvom izkazuje tendenco upravnih sodišč, da so v postopku svoj pogled na dejansko stanje *a priori* gradila na (navadno enostransko pridobljenih) dokazih iz upravnega spisa,<sup>271</sup> vse nasprotne dokaze pa presojala na njihovi podlagi, hkrati pa na podlagi takih ravnanj želela doseči večjo hitrost in ekonomičnost postopka

### 2.2.5.3. Izvedenska mnenja

Včasih za ugotavljanje ali razjasnitev za odločitev pomembnih dejstev ne zadoščajo splošna razgledanost, logična pravila ali življenjske izkušnje, saj ta zahteva določeno strokovno znanje, s katerim sodišče ne razpolaga.<sup>272</sup> Takrat mora sodišče uporabiti institut izvedenstva. Izvedenec v postopku zastopa dvojno vlogo: po eni strani je strokovni pomočnik sodišča, ki mora svojo nalogo opraviti nepristransko, neodvisno, objektivno, po drugi pa je tudi dokazno sredstvo, kar pomeni, da zanj veljajo vse procesne značilnosti, kot sicer veljajo za dokazne predloge, zlasti možnost strank o izjavi. Predloga za postavitve izvedenca v pravdi, ob uveljavljenim razpravnim načelom ne more po uradni dolžnosti podati sodišče, vendar morata to storiti stranki. V okviru materialnega procesnega vodstva lahko sodišče stranki sicer pozove o smiselnosti postavitve izvedenca, vendar če se stranki za slednje ne odločita, mora sodišče odločiti na podlagi pravil o dokaznem bremenu.<sup>273</sup> Institut preiskovalnega pooblastila v upravnem sporu pa nedvomno zajema tudi pravico sodišča, da postavi izvedenca *ex offio*, če je vprašanje del trditvenih podlag strank in če se s tem ne bi omajalo ravnotežje nepristranskega sojenja ali saniralo strankino nevoljo aktivno sodelovati v postopku.<sup>274</sup> Upravnosodna praksa sicer takemu ravnanju ni naklonjena. Zaradi načina pridobitve dokaznega gradiva, s katerim v postopku razpolaga sodišče, se odpira vprašanje, ali lahko že v upravnem postopku nastala mnenja sodišče uporabi kot izvedenska, zlasti v primerih, ko je stranka v postopku organ, pri katerem so zaposleni izvedenci. Slednje predstavlja specifično situacijo, ki jo pravdni postopek navadno ne pozna. S predmetnim vprašanjem se je ukvarjala tako teorija<sup>275</sup>, kot tudi sodna praksa ustavnega sodišča in ESČP. V postopku ustavne pritožbe v zadevi Up-233/15 z dne 19. oktobra 2017 je Ustavno sodišče RS obravnavalo situacijo, kjer sta v predhodnem postopku tako sodišči prve kot druge stopnje zavrnili zahtevo stranke za postavitve izvedenca, z utemeljitvijo, da predmetne zahteve ne more utemeljevati le dejstvo, da je izvedensko mnenje

---

<sup>271</sup> »Ki s svojo vsebino predstavlja zgolj gradivo ene od strank upravnega spora«. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 73/2021 z dne 19. maja 2021, tč. 32 obrazložitve.

<sup>272</sup> Člen 243 ZPP.

<sup>273</sup> Člen 215 ZPP.

<sup>274</sup> Kerševan v Žuber (ur.), 2020, str. 170.

<sup>275</sup> Glej poglavje Ustavna izhodišča javne obravnave v upravnem sporu v monografiji Glavna obravnava pred upravnim sodnikom.

izdelal organ tožene stranke. Ustavno sodišče RS je v takem ravnanju prepoznalo kršitev načela enakosti (22. člen URS), kot tudi pravice do (nepriistranskega) sodnega varstva (23. člen URS). Pri utemeljitvi se je sklicevalo na ugotovitve ESČP v zadevi Korošec proti Sloveniji,<sup>276</sup> v kateri je bila prav tako ugotovljena kršitev načela enakosti orožij (6. člen EKČP), zaradi ugotovljene neobjektivnosti izvedenca in zavrnitve zahteve stranke po neodvisnem izvedencu. Ustavno sodišče RS je kot ključno izpostavilo objektivni vidik nepristranosti izvedenca, ki se ga ne doseže, če ta deluje znotraj organizacije, ki je stranka postopka in izdela mnenje za potrebe odločanja v upravnem postopku.<sup>277</sup>

Z ozirom na navedeno bi morali izvedensko mnenje, ki je nastalo v okviru delovanja organa, v upravnem sporu šteti zgolj kot navedbo stranke oz. kot strokovno in nikakor ne kot izvedensko mnenje. Enako je urejeno v pravnem postopku, kjer tako nastalo mnenje v postopku nima posebnega položaja. Avtorja takega mnenja se smatra zgolj kot pomočnika stranke (»strokovnjaka«) in ne kot izvedenca, pomočnika sodišča.<sup>278</sup> Predmetno mnenje statusa dokaza z izvedencem ne pridobi niti, če stranki o tem soglašata.<sup>279</sup> Predmetno velja tudi v upravnem sporu, zlasti z vidika enakopravnosti strank. Vrhovno sodišče RS se je večkrat že opredelilo, da vsebina upravnega spisa predstavlja zgolj gradivo ene od strank upravnega postopka, kar v posledici pomeni, da mnenje, ki je nastalo oz. ga je pripravil organ (tožena stranka) z vidika zgoraj omenjenega načela enakopravnosti strank, kot tudi z vidika nepristranskosti sodišč, ne more in ne sme imeti veljave izvedenskega mnenja.

#### **2.2.5.4. Razlaga predpisov neodvisnih regulatorjev**

Ker je področje uporabe upravnega procesnega prava strokovno razgibano, pogosto kot neodvisni regulator na določenem področju nastopajo organi, ki zaradi podeljenega javnega pooblastila izdajajo predpise na podlagi pravil stroke. Ti subjekti so lahko na podlagi petega odstavka 17. člena ZUS-1 tudi stranke upravnega spora na pasivni strani. Možni so primeri, ko bi tak subjekt na podlagi predpisa, ki ga je izdal, sprejel še nek posamičen akt, ki bi bil predmet presoje v upravnem sporu. V sodni praksi je bilo do sedaj uveljavljeno stališče<sup>280</sup>, da mora imeti pri razlagi predmetnih predpisov, ki so po svoji pravni naravi predpisi, utemeljeni na pravilih stroke, v dvomu odločilno vlogo pri njihovi razlagi sektorski regulator, ki je odgovoren

---

<sup>276</sup> Št. 77212/12 z dne 8. oktobra 2015.

<sup>277</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-233/15 z dne 19. oktobra 2017, tč. 19 obrazložitve in sprotne opomba št. 17.

<sup>278</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 780/2006 z dne 26. februarja 2009.

<sup>279</sup> Sklep Višjega sodišča v Ljubljani, št. II Cp 1891/93 z dne 8. decembra 1993.

<sup>280</sup> zlasti v sodbi Vrhovnega sodišča RS, št. I G 7/2013 z dne 1. julija 2015.

za pravno, skladno in učinkovito delovanje posameznega področja. Sodni nadzor nad tem, katera od več možnih razlag oziroma uporaba katerih možnih metod je pravilna, naj bi bil zato nujno zadržan in bi prišel v poštev le v omejenem obsegu ter šele tedaj, ko bi stranka vzbudila upravičen dvom v pravilnost razlage uporabljenih pravil in standardov.<sup>281</sup> Na tem mestu se je utemeljeno postavljalo vprašanje, če je ustavno sprejemljivo, da sodišče sledi razlagi sektorskega regulatorja in presoja pravilnost razlage predpisa šele, če tožeča stranka dokaže upravičeni dvom v pravilnost presoje, zlasti v luči enakopravnosti procesnih položajev strank (tožnik bi v takem primeru nosil večje breme dokazovanja) in dejstva, da je tak organ navadno tudi stranka v postopku na pasivni strani, kar pomeni, da si od nje objektivnega stališča načeloma ne moremo obetati. Novejša sodna praksa se je do predmetnega vprašanja v zadevi X Ips 12/2023 z dne 30. novembra 2023, opredelila v korist tožnikom. Vrhovno sodišče RS je zavzelo stališče, da v primeru, ko splošni akt vsebuje norme, ki izhajajo iz pravil določene stroke, te predstavljajo pravne norme, ki so (kot vse druge) podvržene sodni presoji. Morebitna zadržanost presoje takega akta (ki ne sme pomeniti nedopustnega posega v pravico do učinkovitega sodnega varstva in poštenega postopka), pa mora izhajati iz zakonske ureditve in pod prestanim testom legitimnosti in sorazmernosti.<sup>282</sup> Prav tako je sodišče pomembno izpostavilo, da bi bila neustavna ureditev, ki bi Upravno sodišče RS kakorkoli vezalo na mnenje katerekoli tožene stranke, tako dejanskih kot glede pravnih vprašanj, s čimer je sodišče znova poudarilo zahtevo po enakopravnosti procesnih položajev strank v upravnem sporu.<sup>283</sup>

V vseh naštetih primerih težav pri uporabi dokaznih sredstev je sodna praksa ubrala pot, ki sledi približevanju temeljnim značilnostim pravnega postopka, in sicer njegovi temeljni značilnosti, da sta stranki v postopku enakopravni, dokazi pa se presojujejo neodvisno, brez vnaprejšnjega prejudiciranja njihovega (ne)prispevka k razrešitvi spornega dejanskega stanja.

#### **2.2.6. JEZIK DOKAZA**

Člen 104 ZPP določa, da stranke in drugi udeleženci v postopku vlagajo sodišču tožbe, pritožbe in druge vloge v slovenskem jeziku ali v jeziku narodne skupnosti, ki je pri sodišču v uradni rabi.<sup>284</sup> Sodišča skladno s 5. členom Zakona o sodiščih (ZS) poslujejo v slovenskem jeziku, na območjih, kjer živita avtohtoni italijanska in madžarska narodna skupnost, pa tudi v italijanskem oziroma madžarskem jeziku, če stranka, ki živi na tem območju, uporablja

---

<sup>281</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I G 7/2013 z dne 1. julija 2015.

<sup>282</sup> Kot npr. to izhaja pri odločanju po prostem preudarku, nedoločenih pravnih pojmi. Glej Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 12/2023, tč. 28 obrazložitve.

<sup>283</sup> *Ibid.*, tč. 29 obrazložitve.

<sup>284</sup> Člen 6 ZPP.

italijanski oziroma madžarski jezik.<sup>285</sup> V primeru, da stranka vloži prilogo v tujem jeziku (tj. jeziku, ki pri sodišču ni v uradni rabi), jo mora sodišče obravnavati po določbah, ki veljajo za nerazumljivo vlogo. Slednje pomeni, da mora sodišče stranko pozvati, naj vlogo v določenem roku prevede in jo opozori, da bo v nasprotnem primeru vlogo zavrglo kot nerazumljivo.<sup>286</sup> Enako velja tudi za dokazne predloge z listino, ki so sestavljeni v tujem jeziku; stranka ji mora predložiti overjen prevod, v nasprotnem primeru pa mora sodišče tak dokazni predlog zavrniti.<sup>287</sup> V sklepu Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cpg 823/2014 z dne 26. avgusta 2014 je poudarjeno, da mora sodišče v pravnem postopku odločati v slovenskem jeziku in ne sme uporabljati in tudi ne razumeti nobenega drugega jezika,<sup>288</sup> zaradi česar mu morajo biti predložene vse listine, ki niso v slovenskem jeziku, skupaj z prevodom. Tako mora ravnati tudi, če listino de facto razume, a ni prevedena v uradni jezik sodišča (razen če bi se stranke strinjale o vsebini listin).<sup>289</sup>

Ker se v upravnem sporu ZPP uporablja primarno, mora torej tudi Upravno sodišče RS, ko presoja listinske dokaze, zahtevati (overjene) prevode, skladno s 226. členom ZPP. Slednje je drugače urejeno v upravnem postopku, kjer je treba listine prevesti samo, če je to potrebno.<sup>290</sup> Upravni organ lahko dokazno oceno sprejme na podlagi vseh (relevantnih) dokazov, torej tudi neprevedenih, če jih razume in če jih razume tudi prosilec.<sup>291</sup> V primeru, da bi se taka odločitev znašla v upravnosodni presoji zaradi napačnega ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, mora sodišče v okviru materialno procesnega vodstva pozvati k predložitvi prevoda takih kot dokaz predlaganih listin, saj se v nasprotnem primeru smatra, da je podani dokazni predlog formalno pomanjkljiv.<sup>292</sup> Zahteva iz 226. člena ZPP se nanaša zgolj na listine, ki se v postopku predlagajo kot dokaz. Upravno sodišče RS tako ne more zahtevati, naj mu tožena stranka predloži prevode vseh listin upravnega spisa.<sup>293</sup> Glede na v pravi določenega strogega stališča da sodišče »ne sme razumeti«<sup>294</sup> druge listine kot tiste v slovenščini se odpira vprašanje, ali je taka ureditev smiselna, če vsebina listine med strankama ni sporna in je bilo to že ugotovljeno v upravnem postopku. Smisel določbe 226. člena ZPP je namreč v tem, da se s predložitvijo

---

<sup>285</sup> Člen 5 ZS.

<sup>286</sup> Člen 108. ZPP.

<sup>287</sup> Člen 226 ZPP.

<sup>288</sup> Razen na področjih avtohtonih italijanske in madžarske narodnosti.

<sup>289</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 933/1999 z dne 20. novembra 2003 in sklepa Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cpg 823/2014 z dne 26. avgusta 2014, tč. 10 obrazložitve.

<sup>290</sup> Člen 177 ZUP.

<sup>291</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019.

<sup>292</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020 in Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 70/2023 z dne 10. maja 2023, tč. 10 obrazložitve ter Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 314/2014 z dne 5. maja 2016.

<sup>293</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019, tč. 9 obrazložitve.

overjenega prevoda zagotovi, da listine, sestavljene v tujem jeziku, prevede za to pristojna oseba, ki z overitvijo prevoda jamči, da prevod ustreza vsebini listine v tujem jeziku,<sup>294</sup> kar sodišču omogoča, da pravilno ugotovi dejansko stanje in doseže pravilno odločitev. V primeru, da je upravni organ na podlagi take listine že ugotovil dejansko stanje, ki med strankama ni sporno tudi v upravnem sporu, pa ni videti prepričljivega razloga za postopanje upravnega sodišča po 226. členu ZPP in od strank zahtevati overjeni prevod.

V luči navedenega bi bilo prav tako smiselno dodati, da opustitev zahteve po prevodu pomeni le relativno bistveno kršitev pravil postopka, če le ne gre za primer, ko stranka zaradi neznanja jezika ni imela možnosti, da se z vsebino listine seznani in se o njej izjavi. Slednje situacije zaradi kršitve bistvenih načel obeh raziskovanih postopkov brez dvoma predstavljajo absolutno bistveno kršitev pravil postopka. Predlagana ureditev se nanaša na primere, ko bi stranka že v upravnem postopku izrazila strinjanje z vsebino take listine in na podlagi te ugotovljenega dejanskega stanja, potem pa njeno stanje neprevedenosti v sledečem upravnem sporu poskušala uporabiti kot pravni maneuver za doseg drugačne (njej ugodnejše) odločitve. V navedenih primerih, (ki upravnosodni praksi niso tuji) pa bi bilo edino smiselno, da bi taka stranka morala zatrjevati in dokazati, da je opustitev prevoda lahko vplivala na zakonitost in pravilnost sodbe (prvi odstavek 339. člena ZPP).

#### **2.2.7. SKLEP**

Predstavljeni trendi v sodni praksi nam izkazujejo, kako se pravila dokazovanja v upravnem sporu približujejo tistim, ki so poznana v pravdi. Slednje zlasti velja za merila dopustnosti izvedbe dokaza, ki jih niti ZPP niti ZUS-1 neposredno ne vsebujeta in so rezultat sodne prakse. Predvsem se izkazuje tendenca, da se dokaze obeh strank presoja vrednostno nevtrarno in kar se da objektivno. Sodišče se poskuša izogibati vnaprejšnji oceni dokaznih predlogov, zlasti vrednotenju dokaznih predlogov tožnika na podlagi tistih, ki so bili priloženi in so del upravnega spisa. Prav tako se preko sodne prakse izraža zavedanje (pristranskega) vpliva na postopek, ki ga oblastveni organ lahko ima preko izvedenskih mnenj in razlage predpisov, ki temeljijo na strokovnih pravilih. Z navedenim prizadevanjem gre z roko v roki tudi zagotavljanje enakopravnosti procesnih položajev strank pri dokazovanju (enakost orožij strank iz 22. člena URS), kot enega izmed ključnih izhodišč pravnega in ožje tudi dokaznega postopka. Pri tem pa Upravno sodišče RS še zmeraj ohranja pogled na tožnika kot »šibkejšo«

---

<sup>294</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. III Ips 76/2016 z dne 13. marca 2018.

stranko postopka, ki ji mora v določenih primerih ponuditi večje varstvo (npr. preko dolžnosti materialnega procesnega vodstva, preiskovalnega pooblastila).

## **2.3. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO V UPRAVNEM SPORU**

AVTOR: Lovro Bobnar

### **2.3.1. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO V UPRAVNEM SPORU**

Materialno procesno vodstvo je institut, ki sicer izvira iz pravnega postopka. Kljub temu je vedno bolj pomemben tudi v upravnem sporu. Razlog za to ni samo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (ZPP-E), ki je posegel v razmerje<sup>295</sup> med Zakonom o upravnem sporu (ZUS-1) in Zakonom o pravnem postopku (ZPP), ampak tudi vedno pogostejše izvajanje glavnih obravnav v upravnem sporu.

Nameni in cilji pravnega postopka in upravnega spora so različni, kar po eni strani pomeni, da izvajanje materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu poteka drugače kot v pravnem postopku, po drugi strani pa so med uporabo tega instituta v enem in drugem postopku podobnosti, predvsem zato, ker je tudi v upravnem sporu pomembno, da se pri uporabi materialnega procesnega vodstva sledi cilju poštenega sojenja, uresničevanju pravice do izjave, enakosti orožij, pravičnemu izidu in koncentraciji postopka.<sup>296</sup> To pomeni, da se pravila, ki izhajajo iz ZPP in so v osnovi oblikovana za pravdni postopek, delno prilagajajo značilnostim upravnega spora z namenom, da lahko omenjeni institut materialnega procesnega vodstva »živi« in opravlja svojo funkcijo tudi v upravnem sporu.

### **2.3.2. OPREDELITEV MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA**

Materialno procesno vodstvo pomeni, da predsednik senata s postavljanjem vprašanj in na druge primerne načine skrbi, da se med obravnavo navedejo vsa odločilna dejstva, da se morebitne nepopolne navedbe strank, ki so sicer pomembne za končno odločitev, dopolnijo, da se ponudijo oziroma dopolnijo dokazila, ki se tičejo navedb, podanih s strani strank, in da se na splošno podajo vsa pojasnila, ki jih sodišče potrebuje, da lahko pravilno ugotovi dejansko stanje in na podlagi tega sprejme pravilno odločitev.<sup>297</sup>

Del materialnega procesnega vodstva, ki je ravno tako zelo pomemben, je tako imenovano odprto sojenje, katerega namen je, da sodišče s strankami postopka deli svoje poglede na

---

<sup>295</sup> Pomembna je bila sprememba 22. člena ZUS-1, ki določa, da se, če ZUS-1 ne določa drugače, v upravnem sporu uporabljajo pravila ZPP.

<sup>296</sup> Žuber, 2022, str. 12.

<sup>297</sup> Ude, 2017, str. 281.

obravnavano zadevo in možne zaključke, do katerih lahko s koncem postopka pride, pri čemer pa mora, kar je zelo pomembno, sodnik ves čas ostati nepristranski.<sup>298</sup> Z materialnim procesnim vodstvom se torej sodnik približa pogosto prava neuki stranki in ji na primer pomaga pri razumevanju tega, katera dejstva so pravno relevantna, pri tem pa mora ves čas paziti na mejo, kjer bi njegovo vodstvo že lahko pomenilo pomoč eni ali drugi stranki, s tem pa njegovo pristranskost.

Tudi v upravnem sporu se materialno procesno vodstvo nanaša na dejanske navedbe strank, dokazni postopek, področje stvarnih predlogov strank in pravna vprašanja.<sup>299</sup>

### **2.3.3. POMEN MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA V PRAVDNEM POSTOPKU IN UPRAVNEM SPORU**

Razlika v načinu izvajanja materialnega procesnega vodstva je v osnovi odvisna od tega, kako je v nekem tipu sodnega postopka razporejeno zbiranje dejanskega in dokaznega gradiva med strankami na eni in sodiščem na drugi strani.<sup>300</sup>

V pravnem postopku materialno procesno vodstvo pomeni omilitev razpravnega načela, saj sodišče stranke spodbuja k navajanju ključnih dejstev, ne pa da jih ugotavlja samo. V upravnem sporu pa preiskovalno pooblastilo<sup>301</sup> omogoča sodišču, da brez predloga strank izvaja dokaze, če meni, da prispevajo k razjasnitvi zadeve.<sup>302</sup> To je ena od razlik med pravnim postopkom in upravnim sporom, ki vpliva na uporabo materialnega procesnega vodstva.

Preiskovalno pooblastilo v upravnem sporu ne pomeni, da stranke ne rabijo predložiti dokazov in da bo njihovo pasivnost nadomestilo sodišče. V upravnem sporu namreč ne velja načelo materialne resnice, ki bi sodišče zavezovalo k ugotavljanju dejanskega stanja v celoti.<sup>303</sup>

### **2.3.4. PRAVNA PODLAGA MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA V SLOVENSKI UREDITVI UPRAVNEGA SPORA**

ZUS-1 ne ureja instituta materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu, zato temelj zanj predstavlja ZPP, ki se, kot že omenjeno, uporablja na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUS-1. Pomembna je določba 285. člena ZPP.

---

<sup>298</sup> Ude, 2017, str. 282.

<sup>299</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 124.

<sup>300</sup> Žuber, 2022, str. 12.

<sup>301</sup> Preiskovalno pooblastilo izhaja iz drugega odstavka 20. člena ZUS-1.

<sup>302</sup> Žuber, 2022, str. 12.

<sup>303</sup> *Ibid.*

Kljub temu pa tudi v ZUS-1 najdemo člen, ki ureja materialno procesno vodstvo. Gre za določbo, ki sicer ureja pripravljalni postopek in vsebuje pooblastila predsedniku senata, vendar jih lahko štejemo kot del materialnega procesnega vodstva in so namenjena spodbujanju čim hitrejši rešitvi spora.<sup>304</sup> To je 45. člen ZUS-1,<sup>305</sup> ki primeroma našteva, kaj zlasti lahko stori sodnik, da se spor reši hitreje.

Pomembnost 45. člena ZUS-1 v svojih odločitvah poudarja tudi Vrhovno sodišče RS, ki je v zadevi I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019 zapisalo, da je z omenjenim členom sodniku dano pooblastilo, ki ga ima v okviru materialnega procesnega vodstva, z namenom, da se ugotovi sporno dejansko stanje in sporno pravno razmerje, ki sta pomembni za odločbo.<sup>306</sup> V nadaljevanju stavka pa je Vrhovno sodišče RS poudarilo še eno pomembno stvar, in sicer, da lahko povlečemo vzporednico s pooblastilom, ki izhaja iz 45. člena ZUS-1, in pooblastilom, ki ga ima sodnik v pravdnem postopku po 285. členu ZPP.<sup>307</sup> S tem se preko sodne prakse Vrhovne sodišča pokaže, da sta si pravdni postopek in upravni spor po temelju in namenih sicer različna, a vseeno podobna, oziroma da lahko upravni spor s pomočjo sodne prakse vsaj do neke mere vedno bolj približujemo pravilom pravnega postopka.

Poleg 285. člena ZPP, ki je temeljna pravna podlaga za materialno procesno vodstvo v upravnem sporu, so pomembne tudi določbe prvega odstavka 286.a člena, drugega odstavka 298. člena, drugega odstavka 284. člena in člen 279.c ZPP. Slednji je relevanten, ker ureja pripravljalni narok, ki ga omenja tudi ZUS-1C, čeprav ga ne ureja posebej. Del teorije sicer meni, da se v upravnem sporu pripravljalni narok opravi le, če je potrebno neposredno dogovarjanje s strankami. Vendar to stališče še nima potrditve v sodni praksi Vrhovnega sodišča RS.<sup>308</sup>

Poleg zakonov, ki urejajo upravni spor,<sup>309</sup> je pravna podlaga za materialno procesno vodstvo tudi v Ustavi RS, predvsem njen 22. člen, ki zagotavlja enako varstvo pravic.<sup>310</sup> Ta določba je osnova ustavnim procesnim jamstvom v upravnem sporu. Ustavno sodišče RS je v številnih

---

<sup>304</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 130.

<sup>305</sup> Člen je v ZUS-1 uvrščen v poglavje »Pripravljalni postopek«, vendar to ne pomeni, da bi bil sodnik oziroma sodišče omejeno in kasneje v postopku ne bi smelo spodbujati čim hitrejši rešitvi spora.

<sup>306</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019, tč. 12 obrazložitve.

<sup>307</sup> *Ibid.*

<sup>308</sup> Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 288.

<sup>309</sup> Gre za ZUS-1 in ZPP.

<sup>310</sup> Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

odločitvah prepoznalo opustitev izvajanja materialnega procesnega vodstva kot kršitve 22. člena Ustave.<sup>311</sup>

### **2.3.5. IZVAJANJE MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA V UPRAVNEM SPORU**

Materialno procesno vodstvo je sestavni del aktivnega načina vodenja upravnega spora, pri čemer se upravni spor zaradi njegove omejenosti približa pravilom pravnega postopka. Tako kot v pravdnem postopku je materialno procesno vodstvo tudi v upravnem sporu omejeno s splošnimi načeli pravnega postopka in upravnega spora, pri čemer je posebej poudarjeno načelo nepristranskosti sojenja.<sup>312</sup>

Tako kot v pravdnem postopku je tudi v upravnem sporu trditveno in dokazno breme v prvi vrsti na strankah. Sodišče mora ohranjati nevtralno vlogo in samo v primeru porušenega ravnovesja med strankama s svojo aktivnostjo ponovno zagotoviti sicer potrebno in zahtevano ravnotežje med strankami v postopku.<sup>313</sup> To je tudi večkrat potrjeno stališče v sodni praksi, kjer sodišče pojasnjuje, da je njegova naloga vzpostaviti morebitno porušeno ravnotežje med strankami, ob tem pa ohranja svoj nevtralni položaj.<sup>314</sup>

Pomemben vidik materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu je poudarjenost in intenzivnost slednjega, kar se razlikuje od pravnega postopka. Vrhovno sodišče RS je v praksi<sup>315</sup> izpostavilo potrebo po učinkovitem sodnem varstvu tožnika proti nezakonitim upravnim aktom izvršne oblasti, zato daje večji poudarek dolžnosti procesnega vodstva.<sup>316</sup> Sodišče je tudi opozorilo, da so pooblastila sodišča za izvedbo dokazov širša<sup>317</sup> v primerjavi s pravnim postopkom, zato bi bilo nelogično, če sodišče ne bi omogočalo odprave pomanjkljivosti prek materialnega procesnega vodstva, kar je ključno za pravilno in zakonito odločitev.<sup>318</sup> Vendar pa je treba to stališče Vrhovnega sodišča RS razumeti v kontekstu različnosti med instituti ZPP in ZUS-1, ne pa kot splošno odstopanje od pravil, ki veljajo v pravnem postopku.<sup>319</sup>

---

<sup>311</sup> Žuber v Žuber (ur.), str. 129.

<sup>312</sup> *Ibid.*, str. 131.

<sup>313</sup> Žuber v Žuber (ur.), str. 131-132.

<sup>314</sup> Glej npr. Sklep Upravnega sodišča RS I U 701/2024-18 z dne 14. april 2024.

<sup>315</sup> Npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019.

<sup>316</sup> Tudi v zvezi z morebitnimi pomanjkljivostmi podanih dokaznih predlogov.

<sup>317</sup> Glej drugi odstavek 20. člena ZUS-1.

<sup>318</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019, tč. 23 obrazložitve.

<sup>319</sup> Žuber v Žuber (ur.), str. 132.

Še eno področje, kjer se upravni spor približuje pravilom pravnega postopka, je, da sodišču ni treba izvajati materialnega procesnega vodstva, če nasprotna stranka opozori na pomanjkljivost navedb ali dokazov druge stranke.<sup>320</sup> S tem se zagotovi, da je stranka, ki bi lahko bila v slabšem položaju, zavarovana, in ni razloga, da pravilo, uveljavljeno v pravnem postopku in potrjeno skozi sodno prakso, ne bi veljalo za upravni spor. V obeh primerih je namreč stranka v enakem položaju, saj je cilj materialnega procesnega vodstva sodišča že dosežen s pomočjo nasprotne stranke.

Enako se v upravnem sporu upošteva pravilo, ki velja za pravdni postopek, da je intenzivnost izvajanja materialnega procesnega vodstva obratno sorazmerna s pravno kvalificiranostjo stranke ali njenih pooblaščenecv.<sup>321</sup>

Ena od značilnosti materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu je, da v nekaterih primerih opustitev le-tega<sup>322</sup> lahko pomeni tudi absolutno bistveno kršitev pravil postopka iz 14. točke drugega odstavka 229. člena ZPP in kršitev 22. člena Ustave.<sup>323</sup>

### **2.3.6. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO IN NAČELO NEPRISTRANSKOSTI**

Avtor: Aljoša Kalacanović

Glavni smoter materialnega procesnega vodstva oz. aktivnega sojenja je v zagotavljanju učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena Ustave, saj se na ta način prepreči t. i. sodba presenečenja, obenem pa se zagotovi, da se imajo stranke možnost izjaviti o vseh pomembnih pravnih vprašanjih.<sup>324</sup> Enako velja glede pravice navajati dejstva in dokaze, kolikor postane v sporu relevantno drugačno dejansko stanje kot posledica drugega pravnega naziranja sodišča. Opustitev izvajanja materialnega procesnega vodstva skladno z določbami ZPP bi tako lahko vodilo v kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva in sojenja v razumnem roku.<sup>325</sup>

Po drugi strani pa lahko materialno procesno vodstvo izvedeno na način, ki presega pooblastila iz ZPP in vodi v kršitev pravice do nepristranskega sojenja iz prvega odstavka 23. člena Ustave

---

<sup>320</sup> *Ibid.*

<sup>321</sup> *Ibid.*

<sup>322</sup> Npr. v primeru, ko iz obrazložitve sodbe ni razvidno, zakaj sodišče meni, da je potreben prevod vseh listin, ki jih je tožnik predložil kot dokaz, problematično namreč je, če sodišče ne razkrije niti na katere tožbene ugovore glede dejanskega stanja naj bi se listine nanašale niti ne navede razlogov za dvom v ugotovitve dejanskega stanja, kot ga je ugotovila toženka; do zgoraj omenjenega problematičnega položaja lahko pride tudi v primeru, ko je kršena revidentova pravica do izvajanja dokazov, ki je zagotovljena že v 22. členu Ustave.

<sup>323</sup> Dolenc, 2007, str. VIII.

<sup>324</sup> Galič, 2004, str. 235-236. Prim. Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-39/95 z dne 16. januarja 1997, tč. 10 obrazložitve.

<sup>325</sup> Tako *tacite* Dolenc, 2008, str. 1575. Prim Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 122-123.

RS. Pri tem ni sporno, da se prek materialnega procesnega vodstva šele vzpostavlja procesno ravnotežje in s tem pravica strank do enakosti orožij iz 22. člena Ustave RS. Ne glede na to pa je treba pri tem ravnati pazljivo, da se zaradi sugestij sodišča delikatno procesno ravnovesje med posameznikom in državo ne bi porušilo, kar bi bilo še posebej sporno v primeru, da se tehtnica nagne v korist tožene stranke.

Pri presoji nepristranskosti je Ustavno sodišče RS prevzelo test, ki ga je v svoji sodni praksi razvilo Evropsko sodišče za človekove pravice.<sup>326</sup> Pri subjektivnem vidiku se sprašujemo, ali je bil sodnik do posameznika pristranski zaradi svojega osebnega mnenja o pritožniku.<sup>327</sup> Na drugi strani je objektivni test namenjen preverjanju videza nepristranskosti, ki je utemeljen na objektivnih merilih, ki temeljijo na povezavi iste osebe, udeležene v postopku z drugimi udeleženci postopka.<sup>328</sup> Pri tem doživljanje strank ne bo odločilno za presojo, ali je v konkretnem primeru sodnik ravnal nepristransko.<sup>329</sup>

Doktrina opozarja, da je v upravnem sporu gotovo sporno, če bi v okviru materialnega procesnega vodstva sodišče opozarjalo na možnost uveljavljanja materialnopravnih ugovorov.<sup>330</sup> Prav tako ni vprašljiva vzporednica z doktrino pravnega postopka, po kateri je sporno, če sodišče eni stranki predlaga dokaz, s katerim bi preprečila uspeh pri dokazovanju druge stranke.<sup>331</sup> Podobno velja za situacijo, ko bi sodnik stranki sugeriral popolno spremembo dejanskih navedb ali spremembo cilja spora.<sup>332</sup>

Za razliko od pravnega postopka je zgoraj navedeno še posebej pomembno zato, ker se stranki v upravnem sporu prvič srečata v prirejenem procesnem razmerju.<sup>333</sup> V upravnem postopku namreč tožena stranka napram posamezniku nastopa v nadrejeni, oblastveni vlogi. S tega vidika se upravni spor približuje zasnovi kazenskega postopka, kjer se za razliko od predkazenskega postopka država in posameznik prav tako prvič srečata v prirejenih položajih.

Tako lahko napačno izvajanje materialnega procesnega vodstva pomeni bodisi odklonitveni razlog iz šeste točke 70. člena ZPP ali napačno uporabo določb pravnega postopka (285. člena

---

<sup>326</sup> Šturm v Avbelj (ur.), 2019, str. 203-205. Prim. Harris idr., 2018, str. 451-452. Tako tudi Ustavno sodišče RS v Odločbi, št. U-I-445/18 z dne 14. oktobra 2021, tč. 19 obrazložitve.

<sup>327</sup> Šturm v Avbelj (ur.), 2019a, str. 205. Glej npr. Sodbo ESČP v zadevi Kyprianou proti Cipru, št. št. 73797/01 z dne 15. decembra 2005, tč. 118 obrazložitve.

<sup>328</sup> Glej npr. Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-445/18 z dne 14. oktobra 2021, tč. 19-20 obrazložitve. Prim. Sodbo ESČP v zadevi Kyprianou proti Cipru, št. 73797/01 z dne 15. decembra 2005, tč. 119 obrazložitve.

<sup>329</sup> Glej npr. Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-445/18 z dne 14. oktobra 2021, tč. 19-20 obrazložitve.

<sup>330</sup> Žuber v Žuber (ur.) 2020, str. 133.

<sup>331</sup> Betteto, 2008, str. 6-7.

<sup>332</sup> *Ibid.*

<sup>333</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-360/16 z dne 18. junija 2020, tč. 12 obrazložitve.

ZPP), kar predstavlja relativno bistveno kršitev postopka iz prvega odstavka 339. člena ZPP.<sup>334</sup> Tako je z vidika pravnega postopka v obeh primerih varovan zgolj interes posameznika, ki pa se prekriva z ustavnim procesnim jamstvom pravice do nepristranskega sojenja iz 23. člena Ustave RS, zaradi porušenega procesnega ravnovesja pa tudi pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS.

V upravnem sporu napačno izvajanje materialnega procesnega vodstva v korist tožnika sicer temelji na interesu varovanja posameznikovih subjektivnih pravic,<sup>335</sup> vendar pa lahko zgolj »procesne kršitve« presegajo poseg v posameznikove interese. Če se materialno procesno vodstvo izvaja napačno na način, da se procesno ravnovesje nagne v korist tožene stranke, v upravnem sporu to ne pomeni zgolj kršitev procesnega jamstva do nepristranskega sodnika ali pravice do enakosti orožij, temveč kršitev pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki ustreza nadzoru zakonitosti dela uprave iz 23. člena, tretjega odstavka 120. člena in 157. člena Ustave RS.<sup>336</sup> Če je tožena stranka (tj. pravna oseba javnega prava) zaradi napačno izvedenega materialnega procesnega vodstva tudi v upravnem sporu (in ne le v upravnem postopku) v boljšem položaju od posameznika, potem ne bo šlo za učinkovit nadzor nad delom uprave. Posamezniku je namreč tako onemogočeno, da bi se s toženo stranko srečal v procesno prirejenih situacijah, s tem pa se ne zasleduje temeljne ideje upravnega spora. Posledično bi odpadla ena izmed temeljnih varovalk medsebojnega nadzora med izvršilno in sodno vejo oblasti, saj bi se s tem sodna veja preveč približala izvršilni.<sup>337</sup>

### **2.3.7. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO V RAZLIČNIH FAZAH UPRAVNEGA SPORA**

Ureditev upravnega spora se pravilom pravnega postopka, ko gre za materialno procesno vodstvo, približa tudi v smislu faze, v kateri se to začne izvajati. ZPP v 285. členu določa, da »predsednik senata postavlja vprašanja in skrbi na drug primeren način, da se pred obravnavo ali med njo navedejo vsa odločilna dejstva...«<sup>338</sup> V upravnem sporu, tudi ko govorimo o pripravljalnem postopku, pride v poštev institut materialnega procesnega vodstva, če je to potrebno, pravno podlago za to pa tvorita, kot že omenjeno, 285. in 286.a člen ZPP.<sup>339</sup>

---

<sup>334</sup> Betetto, 2008, str. 6-7.

<sup>335</sup> Prim. Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-157/17, Up-143/15 z dne 5. aprila 2018, tč. 13 obrazložitve.

<sup>336</sup> Prim. Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-23/95 z dne 16. novembra 1995, tč. 5-6 obrazložitve

<sup>337</sup> Kovač v Avbelj (ur.), 2019b, str. 421.

<sup>338</sup> Glej 285. člen ZPP.

<sup>339</sup> Poleg omenjenih členov sta pomembna tudi člena 279.c in 279.č ZPP, pravna podlaga pa je tudi 45. člen ZUS-1.

Po sodni praksi Vrhovnega sodišča RS se upravni spor približuje pravilom pravnega postopka tudi v interpretaciji tožbenega predloga. Vrhovno sodišče RS namreč pravi, da tožbenega predloga ne opredeljuje le formalni predlog za odpravo upravnega akta ali njegovega dela, temveč tudi tožbene navedbe, ki določajo sporni vsebinski del izpodbijanega akta, torej predmet presoje s strani sodišča. Zato mora tožnik v skladu s prvim odstavkom 30. člena ZUS-1 v tožbi predlagati, kako in v čem naj se upravni akt odpravi.<sup>340</sup> S tem stališčem Upravni oddelek Vrhovnega sodišča RS sledi ekvivalenčni teoriji,<sup>341</sup> ki je uveljavljena v civilnem procesnem pravu in zahteva, da tožbeni predlog sestavljata tako formalni predlog kot tudi ustrezne tožbene navedbe.<sup>342</sup>

Tudi stališča, ki veljajo v pravnem postopku glede stvarnih tožbenih predlogov, je analogno mogoče uporabiti v upravnem sporu, ravno tako pa mora sodišče tudi v upravnem sporu pozvati k spremembi tožbenega zahtevka na način, da bo ta skladen s 30. členom ZUS-1. Sodišče mora tožnika opozoriti tudi, če v zadevi niso izpolnjeni pogoji za kumulacijo tožbenih zahtevkov.<sup>343</sup>

Podobno kot ima sodnik v skladu z 285. členom ZPP v pravnem postopku pooblastilo za opravljanje nekaterih dejanj, ki so usmerjena k razjasnitvi dejanskega stanja in pravnega razmerja, tudi v upravnem sporu velja podobno. Podlaga za to je v 45. členu ZUS-1, ki sodniku zagotavlja pooblastilo v okviru materialnega procesnega vodstva z namenom, da se ugotovita sporno dejansko stanje in sporno pravno razmerje, ki sta pomembna za odločbo.<sup>344</sup> Tako lahko vidimo, da je Vrhovno sodišče RS pravila, ki deloma na podlagi ZUS-1 in skladno z 22. členom ZUS-1 tudi ob uporabi ZPP veljajo v upravnem sporu, prepoznalo kot podobna tistim, ki so v okviru pravnega postopka uveljavljena v civilnem procesnem pravu in imajo podlago v ZPP.

Materialno procesno vodstvo v upravnem sporu pa postaja čedalje pomembnejše v fazi odločanja na glavni obravnavi, kar je skladno z 51. členom ZUS-1.<sup>345</sup> V preteklem obdobju se je bistveno pogosteje odločalo s sojenjem na seji, kar je bilo problematizirano s strani Vrhovnega sodišča RS, Ustavnega sodišča RS in Evropskega sodišča za človekove pravice. Z odločitvami omenjenih sodišč se je začel trend obračati in se vedno pogosteje v upravnem sporu odloča na glavni obravnavi. V smeri spodbujanja odločanja na glavni obravnavi je bila

---

<sup>340</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 317/2015 z dne 18. oktobra 2017, tč. 15 obrazložitve.

<sup>341</sup> Po ekvivalenčni procesni teoriji je tožbeni zahtevek enakovredno opredeljen s tožbenim predlogom in z dejansko podlago tožbe, na katero se ta opira. Pri uporabi ekvivalenčne procesne teorije se, tudi če tožbeni predlog ostane nespremenjen, šteje, da je tožba spremenjena, če se bistveno spremeni dejanska podlaga, na katero se tožnik opira.

<sup>342</sup> Žuber v Žuber (ur.), str. 138.

<sup>343</sup> *Ibid*, str. 140.

<sup>344</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019, tč. 12 obrazložitve.

<sup>345</sup> V 59. členu ZUS-1 je sojenje na seji določeno kot izjema v upravnem sporu.

oblikovana tudi novela ZUS-1C,<sup>346</sup> ki je vpeljala pomembno novost, to je spremembo sestave sodišča. Skladno z novelo ZUS-1C je kot primarna oblika odločanja v upravnem sporu namreč določeno odločanje po sodniku posamezniku in ne več sojenje v senatu.<sup>347</sup> To pa bo pripomoglo k večji učinkovitosti sojenja v upravnih sporih, zlasti v luči poudarjenega izvajanja glavnih obravnav v upravnih sporih.<sup>348</sup>

Vse to je pomembno tudi z vidika materialnega procesnega vodstva, ki je sestavni del izvedene glavne obravnave v upravnem sporu, kar potrjuje tudi Vrhovno sodišče RS v svojih odločitvah.<sup>349</sup> V sklepu, št. X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019<sup>350</sup> je namreč jasno zapisalo, da je v okviru materialnega procesnega vodstva pred sprejetjem dokaznega sklepa na glavni obravnavi oziroma v pripravljalnem postopku v upravnem sporu sodnik dolžan zagotoviti razjasnitev navedene<sup>351</sup> okoliščine. Nadalje je sodišče dodalo, da je to toliko pomembnejše v upravnem sporu, v katerem je tožnik, ki uveljavlja varstvo svojega položaja v razmerju do oblasti, soočen s toženo stranko, ki na podlagi predhodno izvedenega upravnega postopka praviloma razpolaga z velikim obsegom listinskih dokazov, ki jih lahko predlaga v izvedbo sodišču.<sup>352</sup> S temi stališči pa Vrhovno sodišče RS skozi svojo prakso upravni spor približa pravilom pravnega postopka, kjer je glavna obravnava ravno tako pomembna faza v postopku, kjer se po potrebi aktivno izvaja materialno procesno vodstvo.

Razkritje pravnega stališča s strani sodišča je med postopkom pomembno tudi zato, ker preprečuje sodbo presenečenja,<sup>353</sup> tudi pri njej pa lahko najdemo vzporednice med pravnim postopkom in upravnim sporom. V pravnem postopku in upravnem sporu je prepoved sodbe presenečenja namenjena temu, da se stranka ne znajde v situaciji, kjer bi izgubila možnost navajanja bistvenih dejstev, ki so temeljna za odločitev, saj bi sodišče oprlo svojo odločitev na pravno podlago, ki stranki kljub njene zadostni skrbnosti ni bila znana.

Čeprav v upravnem sporu o sodbi presenečenja govorimo veliko redkeje kot v pravnem postopku – v večini primerov že izdajatelj izpodbijanega upravnega akta ustrezno opredeli

---

<sup>346</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, Ur. l. RS, št. 49/23.

<sup>347</sup> Glej 13. člen ZUS-1.

<sup>348</sup> Z organizacijskega vidika je izvajanje sojenja na glavni obravnavi lahko učinkovitejše, če gre v glavnini zadev za sojenje po sodniku posamezniku in ne več senatno sojenje.

<sup>349</sup> Žuber v Žuber (ur.), str. 148.

<sup>350</sup> Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019.

<sup>351</sup> Npr. v dokaznem predlogu navedeno okoliščino.

<sup>352</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019, tč. 22 obrazložitve.

<sup>353</sup> Sodba presenečenja je podana, če sodišče sprejme odločitev, ki bi temeljila na drugačni pravni oceni, z vidika katere bi bili za odločitev v sporu bistveni povsem druga dejstva in dokazi, ki jih stranka v pričakovanju drugačne pravne ocene ne bi navajala, ker jih tudi ob potrebni skrbnosti ne bi ocenila kot bistvene.

pravno podlago – pa se vseeno ravno v povezavi z dolžnostjo izvajanja materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu v primeru sodbe presenečenja s tem vprašanjem »ukvarja« Vrhovno sodišče RS. V sklepu, št. X DoR 359/2022-6 z dne 1. marca 2023 je namreč Vrhovno sodišče RS dopustilo revizijo glede vprašanja:

*»Ali je Upravno sodišče Republike Slovenije v primeru, da ugotovi, da bi bilo za odločitev v upravnem sporu treba uporabiti pravno podlago, ki je drugačna od obravnavanega upravnega spora in na katero se nobena stranka v postopku pred sodiščem prve stopnje ni sklicevala in je tudi upravni organ ni navajal v izpodbijani upravni odločbi, dolžno pred izdajo sodbe v okviru materialnega procesnega vodstva iz 285. in skladno s 351. členom Zakona o pravnem postopku stranki opozoriti na možnost uporabe te pravne podlage in jima omogočiti, da se pred odločitvijo o njej pisno izjavita ter navajata tudi nova dejstva in predlagata nove dokaze ter pravna naziranja?«<sup>354</sup>*

Glede na to, da bo v prihodnosti kot posledica spremembe zakonodaje in odločitev Vrhovnega sodišča RS, Ustavnega sodišča RS in Evropskega sodišča za človekove pravice sojenja na seji manj oziroma bo to potekalo samo izjemoma, se bodo tudi vprašanja, povezana z materialnim procesnim vodstvom, pojavljala le, ko bodo v zadevi sporna pravna vprašanja, sodišče pa se bo odločilo za sojenje na seji.<sup>355</sup>

Tudi v upravnem sporu lahko prihaja do izdaje začasnih odredb, kar je nujen ukrep, s katerim sodišče zagotavlja učinkovitost sodnega varstva in v ta namen začasno odloži izvršitev dokončnega upravnega akta ali začasno uredi stanje do pravnomočnosti odločitve o zadevi.<sup>356</sup>

V preteklosti se je sodna praksa do vprašanja izvajanja materialnega procesnega vodstva v primeru izdaje začasnih odredb izrekla le enkrat, leta 2017.<sup>357</sup> V Sklepu, št. I Up 81/2017 z dne 19. aprila 2017 je Vrhovno sodišče RS zapisalo:

*»Ker je postopek izdaje začasne odredbe hiter in se o predlogu ne odloča na naroku, stranka ne more pričakovati materialnega procesnega vodstva. Navedeno ob upoštevanju, da se za vprašanja postopka, ki niso urejena v ZUS-1, določbe ZPP uporabljajo primerno (prvi odstavek 22. člena ZUS-1) in ne subsidiarno, izključuje uporabo določbe 285. člena ZPP. Tudi sicer se pojem materialnega procesnega vodstva nanaša na navedbe o dejstvih, na zbiranje dokazov in razjasnjevanje pravnih vprašanj, ne pa na oblikovanje predloga za ureditev stanja v smislu*

<sup>354</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X DoR 359/2022-6 z dne 1. marca 2023.

<sup>355</sup> Žuber v Žuber (ur.), str. 153.

<sup>356</sup> *Ibid*, str. 154.

<sup>357</sup> To je bilo še pred uveljavitvijo novele ZPP-E, ki je spremenila razmerje med uporabo določb ZUS-1 in ZPP.

*konkretizacije načina, kako naj se to uredi, saj bi to pomenilo, da je tak predlog oblikovalo sodišče in ne stranka.»<sup>358</sup>*

Leta 2022, torej po uveljavitvi novele ZPP-E, pa je Vrhovno sodišče RS nadgradilo in deloma spremenilo sodno prakso pri razlagi postopka in pogojev za izdajo začasnih odredb. Odločitev sodišča ni pomembna samo zaradi tega, ker spreminja prakso glede izdajanja začasnih odredb, ampak tudi zato, ker je Vrhovno sodišče RS s to odločitvijo zelo jasno sporočilo, da je uveljavitev novele ZPP-E in s tem sprememba razmerja med ureditvijo upravnega spora in uporabo pravil pravnega postopka povzročila, da se nekatera že sprejeta stališča v dosednji sodni praksi spreminjajo, posledica tega pa je, da se pravila upravnega postopka v zadnjem času vedno bolj približujejo pravilom pravnega postopka.

Vrhovno sodišče RS je v Sklepu, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022 jasno zapisalo, da mora sodišče tudi v postopku odločanja o začasni odredbi strankam zagotoviti ustrezno materialno procesno vodstvo, poudarilo pa je tudi:

*»... da je tudi odločanje o izdaji začasne odredbe po svoji vsebini odločanje o sporu med tožečo in toženo stranko, kar pomeni, da sodišče glede ugotavljanja dejanskega stanja, ki utemeljuje izdajo začasne odredbe, predlagatelju ne sme nalagati večjega procesnega bremena kot toženi stranki, saj za to ni zakonske podlage niti v ZPP niti v ZUS-1...«<sup>359</sup>*

Vrhovno sodišče RS je v istem Sklepu poudarilo, da se mora predlagatelju začasne odredbe omogočiti, da s svojimi navedbami in dokazi ustrezno pojasni nedoločen pravni pojem težko popravljive škode iz 32. člena ZUS-1, če sodišče meni, da te zakonske zahteve ni izpolnil. Takšno procesno vodstvo je sodišče dolžno zagotoviti tudi toženi stranki in drugim udeležencem upravnega spora, ki morajo ustrezno utemeljiti javni interes ali druge interese, ki bi bili lahko prizadeti z izdajo začasne odredbe, saj sodišče navedenih dejstev ne ugotavlja po uradni dolžnosti. Zato je Vrhovno sodišče RS zaključilo, da ne more nadalje šteti za skladno z zakonom stališče, da zahteva po skrbni pripravi predloga za izdajo začasne odredbe izključuje navedene dolžnosti sodišča in pravice predlagatelja ter drugih udeležencev, ki izhajajo iz ZPP.<sup>360</sup>

S to spremembo je Vrhovno sodišče RS prispevalo k povečanju učinkovitosti sodnega varstva, vseeno pa je treba pri izdajanju začasnih odredb v upravnem sporu upoštevati, kaj je njihov

---

<sup>358</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 81/2017 z dne 19. aprila 2017.

<sup>359</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022, glej tudi Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 202/2022 z dne 9. november 2022.

<sup>360</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022.

namen in cilj, v posledici česar so potrebna nekatera posebna pravila, ki vplivajo tudi na izvajanje materialnega procesnega vodstva.

Kaj materialno procesno vodstvo v upravnem sporu pomeni, oziroma kje so njegove meje je Vrhovno sodišče RS pojasnilo v Sklepu, ki ga je sprejelo 6. septembra 2023, kjer je zapisalo, da se materialno procesno vodstvo nanaša na pridobitev pojasnil v zvezi z dejanskim stanjem in pravnim razmerjem, ki sta sporna med strankama, ne pa na oblikovanje zahtevkov oziroma predloga v upravnem sporu, kako naj sodišče odloči v zvezi z izpodbijanim upravnim aktom.<sup>361</sup>

### 2.3.7. SKLEP

Materialno procesno vodstvo je institut, ki je namenjen zagotavljanju poštenega sojenja, uresničevanju načela enakosti orožij v postopku in koncentraciji postopka. Kot omenjeno, je z uveljavljanjem tega instituta v upravnem sporu zagotovljena tudi pravica do izjave v postopku, ki je ustavna pravica in izhaja iz 22. člena Ustave. To pa pomeni, da je izvajanje materialnega procesnega vodstva pomembno tudi zato, da se uresničujejo ustavne pravice, poleg uresničevanja vseh ostalih procesnih pravic, ki morajo biti zagotovljene strankam v upravnem sporu.

Pomembno dejstvo je, da bo materialno procesno vodstvo z vedno pogostejšim izvajanjem glavnih obravnav v upravnih sporih postajalo vedno bolj uporabljeno in razširjeno, pri tem pa se bo zlasti skozi sodno prakso tudi pospešeno razvijalo.

V noveli ZUS-1C je v prehodnih in končnih določbah v 28. členu zapisano:

*»Vlada Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije v treh letih od začetka veljavnosti tega zakona poročata Državnemu zboru Republike Slovenije o učinkih, povezanih s spremembo sestave upravnega in vrhovnega sodišča, določeno v 1. in 2. členu tega zakona.«*

Glede na to, da bo sestava sodišča v veliki meri vplivala na učinkovitost postopka, s tem pa na izvajanje glavnih obravnav in posledično na intenzivnejšo in pogostejšo uporabo materialnega procesnega vodstva, bi bilo smiselno, da se ob oblikovanju poročila po treh letih od uporabe zakona vanj vključi vidik materialnega procesnega vodstva. To vključuje statistiko uporabe instituta materialnega procesnega vodstva ter pregled najpomembnejših odločitev sodišč, kjer

---

<sup>361</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. Sklep I Up 138/2023 z dne 6. september 2023, glej tudi Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 234/2023 z dne 30. november 2023.

se je ta institut uporabljal, skupaj z morebitnimi odločitvami Vrhovnega sodišča RS. To poročilo je lahko dobra podlaga za morebitne prihodnje spremembe zakonodaje, ki ureja upravni spor.

Čeprav sta upravni spor in pravdni postopek različna postopka, se, ko gre za materialno procesno vodstvo, od uveljavitve novele ZPP-E v nekaterih vidikih upravni spor približuje pravilom pravnega postopka. To ne pomeni, da je materialno procesno vodstvo v upravnem sporu in pravnem postopku mogoče enačiti in vsa pravila, ki veljajo v pravnem postopku, brez razmišljanja uporabljati tudi v upravnem sporu, ker gre vseeno za izhodiščno drugače zasnovana in urejena postopka.

Zaradi drugačne ureditve nekaterih institutov v upravnem sporu posamezna stališča glede materialnega procesnega vodstva, ki so vzpostavljena v pravnem postopku, v upravnem sporu niso uporabljiva. Poleg tega bi lahko trdili, da je v upravnem sporu, kjer gre za spor z nosilcem oblasti, potrebno uporabiti močnejše materialno procesno vodstvo kot v pravnem postopku, zaradi asimetrije položaja strank. To pomeni, da ima upravnosodna praksa pri materialnem procesnem vodstvu veliko vlogo in jo bo s povečevanjem izvajanj glavnih obravnav v upravnih sporih pri nadaljnjem razvoju tega instituta imela še naprej. Skladno z 22. členom ZUS-1 se v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, če ZUS-1 ne določa drugače.

## **2.4. UPORABA PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA PRI IZDAJI ZAČASNIH ODREDB**

AVTOR: Jan Krajnik

### **2.4.1. UVOD**

Ker se mora sodišče vsaki zadevi temeljito posvetiti, je odločanje pogosto dolgotrajno, vsekakor pa počasnejše od premikov v realnem življenju. Tako se velikokrat pojavi potreba po začasnem ukrepanju do pravnomočne sodne odločitve. Po drugi strani se v upravnem sporu takšna potreba pojavlja tudi zato, ker tožba v upravnem sporu ne zadrži izvršitve izpodbijanega akta. Procesnopravni institut, ki začasno ukrepanje omogoča, je začasna odredba. Ta institut prežema praktično vse procesnopravne panoge in tudi upravni spor v tem ni nobena izjema.

V tem poglavju bo pozornost posvečena razmerju med začasnimi odredbami v civilnih sodnih postopkih in v upravnem sporu (pri čemer subsidiarni upravni spor ne bo predmet analize). V

ospredju tega poglavja bo zlasti, katera pravna pravila se pri izdaji začasnih odredb uporabljajo, kadar ZUS-1 določenih procesnih vprašanj ne ureja. Morda pravila za začasne odredbe, ki se izdajajo v pravnem postopku? Ali pa naj se razlagajo povsem ločeno in vzpostavlja samostojen sistem začasnih odredb?

## **2.4.2. RAZMERJE MED ZAČASNIMI ODREDBAMI V CIVILNIH SODNIH POSTOPKIH IN V UPRAVNEM SPORU**

### **2.4.2.1. Teza o dualnosti**

Za izdajo začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih se uporabljajo določbe posebnega poglavja ZIZ,<sup>362</sup> medtem ko se v upravnem sporu uporablja 32. člen ZUS-1, ki posebej ureja pogoje in nekatera vprašanja postopka izdaje začasne odredbe v upravnem sporu.

Vrhovno sodišče je v zvezi z razmerjem med ureditvama začasnih odredb po ZIZ in ZUS-1 že večkrat zavzelo stališče, da se določbe ZIZ v upravnem sporu ne uporabljajo in ne morejo predstavljati podlage za izdajo začasne odredbe v upravnem sporu.<sup>363</sup> To stališče, skladno s katerim sta sistem začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih in sistem začasnih odredb v upravnem sporu ločena, v nadaljevanju poimenujem *teza o dualnosti*.<sup>364</sup>

V odločbah Vrhovnega sodišča je mogoče najti različne argumentacije v prid tezi o dualnosti. V zgodnejših odločbah<sup>365</sup> je poudarilo, da tedanji ZUS institut začasnih odredb ureja celovito, zato do uporabe zakona, ki ureja pravdni postopek,<sup>366</sup> ne pride, hkrati pa ZUS ne napotuje na uporabo določb ZIZ. V kasnejši odločbi<sup>367</sup> se je Vrhovno sodišče RS argumentacije lotilo nekoliko drugače. Analiziralo je nekatere bistvene razlike med ureditvijo začasnih odredb po ZIZ in po ZUS-1 ter sklenilo, da se njihova pravna narava tako razlikuje, da ureditev začasnih odredb v ZIZ ne dopolnjuje ureditve začasnih odredb po ZUS-1, ki predstavlja *lex specialis*.<sup>368</sup>

---

<sup>362</sup> Uradni list RS, št. 3/07 do 81/22.

<sup>363</sup> Najbolj jasno je Vrhovno sodišče RS to izrazilo v Sklepu Vrhovnega sodišča RS, št., št. I Up 22/2017 z dne 29. marca 2017, sicer pa tudi v nekaterih drugih sklepih, npr. Sklepu Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 887/2003 z dne 18. avgusta 2003, Sklepu Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 409/2008 z dne 28. avgusta 2008 in Sklepu Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 320/2015 z dne 16. decembra 2015.

<sup>364</sup> Tega stališča ni opaziti zgolj v sodni praksi, pač pa tudi v teoriji. Glej Sladič, 2001, str. 64.

<sup>365</sup> Glej Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 887/2003 z dne 18. avgusta 2003 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 409/2008 z dne 28. avgusta 2008.

<sup>366</sup> Ob tem se ni spuščalo v presojo, ali zakon, ki ureja pravdni postopek, zajema tudi ZIZ in ne zgolj ZPP.

<sup>367</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 22/2017 z dne 29. marca 2017.

<sup>368</sup> Glej 7. točko obrazložitve. Že na tem mestu velja opozoriti na zanimivost, da je omenjena odločba Vrhovnega sodišča RS izšla zgolj nekaj dni po uveljavitvi novele ZPP-E, ki je v upravni spor uvedla t. i. subsidiarno uporabo ZPP, ki je zamenjala smiselno. Če argumentacije Vrhovnega sodišča RS v zgodnjih odločbah in v tej odločbi primerjamo z metodologijo argumentacije v sistemu subsidiarne uporabe ZPP, kakršna je bila predstavljena v prvem poglavju, je mogoče priti do ugotovitve, da sta obe skladni s predstavljenimi metodologijama.

Ne glede na malenkost drugačen pristop pa v bistvenem razlike ni: ZUS-1 začasne odredbe v celoti ureja drugače kot ZIZ, zato do uporabe določb ZIZ v upravnem sporu ne pride.

#### **2.4.2.2. Razmerje med ZUS-1, ZIZ in ZPP**

V civilnih sodnih postopkih se začasne odredbe izdajajo po določbah ZIZ, ki je primaren zakon. Vseeno pa ta v 15. členu določa, da se v postopkih zavarovanja smiselno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku, če ni v tem (tj. ZIZ) ali drugem zakonu drugače določeno.

V upravnem sporu se začasne odredbe izdajajo po 32. členu ZUS-1, pri čemer pa v tem členu zakon ne napotuje na uporabo kakšnega drugega zakona. ZUS-1 pa v splošnem pozna klavzulo o podredni uporabi, in sicer v 22. členu določa, da se v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, kolikor ZUS-1 ne določa drugače. Kot že pojasnjeno, gre za subsidiarno uporabo določb zakona, ki ureja pravdni postopek, v upravnem sporu.

Na podlagi do sedaj navedenega je na normativni ravni mogoče priti naslednjega zaključka: ZIZ in ZUS-1 opredeljujeta in urejata ločena sistema začasnih odredb, pri obeh pa se podredno (v civilnih sodnih postopkih smiselno, v upravnem sporu pa subsidiarno<sup>369</sup>) uporablja ZPP.

Vseeno pa na normativni ravni slika ni nujno tako čista. ZIZ namreč v drugem odstavku 1. člena določa: »Določbe tega zakona se uporabljajo za sodno izvršbo in zavarovanje, urejeno z drugim zakonom, glede vseh vprašanj, ki s takim zakonom niso urejena [...]« ZIZ se s svojim področjem uporabe ne omejuje zgolj na civilne sodne postopke, ampak ga razširja tudi na postopke izdaje začasnih odredb, ki jih urejajo drugi zakoni. Pri tem priznava primarnost teh zakonov, zase pa določa zgolj subsidiarno veljavo. Ugotovitev, da bi ZIZ lahko veljal tudi za izdajo začasnih odredb v upravnem sporu, nadalje potrjuje še 266. člen ZIZ, ki ureja krajevno pristojnost. Ta se namreč ne omejuje zgolj na izdajanje začasnih odredb v pravnem postopku, ampak uporablja dikcijo »pravdni ali kakšen drug sodni postopek«.

Vrhovno sodišče RS je v eni od zgodnejših odločb zoper ta pomislek navedlo, da tedanji ZUS (smiselno enako pa tudi danes veljavni ZUS-1) na uporabo ZIZ ne napotuje.<sup>370</sup> Čeprav je Vrhovno sodišče RS na tej točki končalo, bi bilo mogoče iti s tem argumentom še dlje. ZDSS-1 namreč tako za delovne<sup>371</sup> kot socialne spore<sup>372</sup> napotuje na uporabo določb ZIZ, kar

---

<sup>369</sup> Že to, da je v civilnih sodnih postopkih, ki so tesneje povezane s pravnim postopkom, določena smiselna uporaba ZPP, v upravnem sporu pa subsidiarna uporaba ZPP kot intenzivnejša oblika podredne uporabe, je paradoksalno. Več o kritiki te ureditve glej v 1. poglavju.

<sup>370</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 887/2003 z dne 18. avgusta 2003.

<sup>371</sup> 43. člen ZDSS-1.

<sup>372</sup> 70. člen ZDSS-1.

predstavlja kontrast ureditvi začasnih odredb v upravnem sporu, kjer takšne napotitve ni. Vseeno pa menim, da takšna argumentacija ne bi bila pravilna. ZIZ postopek zavarovanja določa za »pravdni ali kakšen drug sodni postopek«, sem pa sodijo tako delovni in socialni spor kot tudi upravni spor. Napotitev, ki jo vsebuje ZDSS-1, je predvsem pedagoške narave, zato bi se določbe ZIZ v delovnih in socialnih sporih uporabljale tudi ob odsotnosti omenjene napotitve.<sup>373</sup> Iz neobstoja napotitve v ZUS-1 še ni mogoče sklepati na izključitev uporabe določb ZIZ.

Drugi pomislek zoper tezo o dualnosti je razlaga 22. člena ZUS-1, ki v upravnem sporu določa subsidiarno uporabo določb zakona, ki ureja pravdni postopek. Čeprav je bilo doslej večinoma poudarjeno, da določba napotuje na Zakon o pravdnem postopku (ZPP), pa strogo gramatikalno ne govori o ZPP, ampak o »zakonu, ki ureja pravdni postopek«. To pa ni nujno zgolj ZPP, pač pa tudi kakšen drug zakon, ki ureja kakšen vidik pravnega postopka. Slednjo ugotovitev podpira dejstvo, da se je ZUS-1 vse do novele ZPP-E res skliceval na ZPP, od novele naprej pa se poslužuje izraza »zakon, ki ureja pravdni postopek«. Če bi se zakonodajalec želel omejiti zgolj na uporabo ZPP, bi v zakonu pustil dotedanjo dikcijo, tako pa jo je spremenil, iz česar bi bilo mogoče sklepati, da je zakonodajalec želel razširiti krog uporabljivih predpisov onkraj ZPP – na vse zakone, ki urejajo pravdni postopek. Vsaj učinek je takšen.

Bi lahko ZIZ s svojo ureditvijo začasnih odredb v pravdnem postopku predstavljal tak zakon? Čeprav je bil zakonodajalčev namen da se postopek izdaje začasne odredbe zgleduje po izvršilnem postopku (od tod tudi uvrstitev tega instituta v ZIZ), Pogorelnik Vogrinc po obsežnejši analizi ugotavlja, da je bližje pravnemu postopku.<sup>374</sup> Izdaja začasnih odredb in njihova vsebina sta neposredno povezani s tekom in vsebino pravnega postopka, zato bi jih po mnenju avtorice lahko urejal tudi ZPP.<sup>375</sup> Iz tega sledi, da bi zaradi vsebinske odprtosti dikcije »zakona, ki ureja pravdni postopek« ta vključevala tudi ZIZ, seveda zgolj v delu, v katerem »ureja pravdni postopek«, konkretno v zvezi z ureditvijo začasnih odredb. Ta teza še vedno ne pomeni nujno, da bi se določbe ZIZ (v celoti ali deloma) res uporabljale, saj bi bilo to odvisno od nadaljnje argumentacije v sistemu subsidiarne uporabe.<sup>376</sup>

---

<sup>373</sup> V nemški teoriji bi takšno napotitev poimenovali neprava napotitev (nem. *unechte Verweisung*), saj je zgolj deklarativne in ne konstitutivne narave.

<sup>374</sup> Pogorelnik Vogrinc, 2015, str. 142.

<sup>375</sup> *Ibid.*

<sup>376</sup> Glej metodologijo argumentacije v sistemu subsidiarne uporabe v 1. poglavju.

Razmerje med začasnimi odredbami v civilnih sodnih postopkih in upravnem sporu je torej v sodni praksi jasno – gre za ločena sistema, ki si »delita zgolj poimenovanje«. <sup>377</sup> Vseeno pa je pregled normativne ureditve v zvezi z uporabo prava pri izdaji začasnih odredb odprl nekatere dileme, ki tezo o dualnosti postavljajo pod vprašaj. V kontekstu teh ugotovitev bo v nadaljevanju obravnavano, ali je teza o dualnosti (prvič) smiselna in (drugič) pravno pravilna.

#### **2.4.2.3. Je teza o dualnosti smiselna?**

Primerjava med sistemom začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih in v upravnem sporu pokaže, da gre kljub skupnem temelju, poimenovanju in nekaterih značilnostih za konceptualno različne institute. To ne izhaja zgolj iz normativne ureditve, pač pa že iz samega namena, ki ga začasna odredba zasleduje v upravnem sporu in ki je glede na specifičen predmet odločanja (tj. odločanje o zakonitosti upravnih aktov) drugačen od namena, ki ga začasna odredba zasleduje v civilnih sodnih postopkih.

Razlike med ureditvama po ZIZ in ZUS-1 se pojavljajo že pri samih vrstah začasnih odredb. V civilnih sodnih postopkih obstajajo t. i. zavarovalne začasne odredbe, ki so namenjene zavarovanju prihodnje uveljavitve terjatve, poleg njih pa so se v sodni praksi kljub normativni neurejenosti v ZIZ razvile še t. i. ureditvene začasne odredbe. <sup>378</sup> ZUS-1 ureja tako odložitvene kot ureditvene začasne odredbe. <sup>379</sup> Ureditev po ZIZ in ZUS-1 se nadalje razlikuje v pogojih, potrebnih za izdajo začasnih odredb. Pomembna konceptualna razlika je tudi v kontradiktornosti – ZIZ sodišče pooblašča, da o predlogu za izdajo začasnih odredb odloči na podlagi samega predloga, ne da bi tožencu predlog posredovalo v odgovor, tj. v *ex parte* postopku (naknadna kontradiktornost). <sup>380</sup> ZUS-1 nasprotno tega pooblastila ne daje, zato sodišče predlog pošlje tožencu v odgovor (predhodna kontradiktornost). Pomembna razlika je tudi v časovnem okviru izdaje začasnih odredb. V civilnih sodnih postopkih lahko tožnik izdajo začasnih odredb predlaga že pred začetkom pravnega postopka, med pravnim postopkom in tudi po koncu pravnega postopka, vse do steka pogojev za izvršbo, medtem ko v upravnem sporu predlog lahko poda šele po začetku upravnega spora in ne pred njim. <sup>381</sup>

Menim, da med ureditvama po ZIZ in ZUS-1 obstaja preveč konceptualnih razlik, da bi v slovenskem pravnem redu lahko govorili o enotnem sistemu začasnih odredb. Ureditev

---

<sup>377</sup> Tako se je izrazilo Vrhovno sodišče RS v Sklepu, št. I Up 22/2017 z dne 29. marca 2017.

<sup>378</sup> Glej npr. Pogorelčnik, 2013, str. 135–136.

<sup>379</sup> Drugi in tretji odstavek 32. člena ZUS-1.

<sup>380</sup> Pogorelčnik Vogrinc, 2015, str. 213. Glej tudi Šipeč, 2001, str. 227.

<sup>381</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 131/2017 z dne 21. junija 2017.

začasnih odredb je različna tako v materialnem smislu (pogoji za izdajo začasne odredbe) kot v procesnem smislu (postopek, po katerem se začasna odredba izda). Iz tega izhaja, da je teza o dualnosti smiselna.

#### **2.4.2.4. Je teza o dualnosti pravno pravilna?**

Ugotovitev o smiselnosti teze o dualnosti pa še ničesar ne pove o njeni (formalno)pravni pravilnosti oziroma utemeljenosti.

ZUS-1 v 22. členu določa subsidiarno uporabo določb zakona, ki ureja pravdni postopek. Gramatikalno torej ne govori o Zakonu o pravdnem postopku, pač na splošno o »zakonu, ki ureja pravdni postopek«, to pa ni nujno zgolj ZPP, pač pa tudi kakšen drug zakon, ki ureja kakšen vidik pravnega postopka. V delu, v katerem ureja začasne odredbe, bi bil lahko tak zakon tudi ZIZ, zato bi se glede na to razlogovanje skladno z 22. členom ZUS-1 subsidiarno uporabil ZIZ, razen če je takšna uporaba izključena.

Metodologija argumentacije v sistemu subsidiarne uporabe je bila predstavljena v prvem poglavju, skladno z njo pa v določenih primerih do subsidiarne uporabe zakona, ki ureja pravdni postopek (konkretno ZIZ), ne pride.<sup>382</sup> Vprašanje pa je, ali gre v primeru začasnih odredb, ki jih ureja ZUS-1, za katerega od primerov, v katerih je subsidiarna uporaba izključena.

Že sodna praksa, ki je utemeljevala tezo o dualnosti, je na primer navajala, da ZUS-1 začasne odredbe ureja drugače od ZIZ in jim daje drugačno pravno naravo, zaradi česar uporaba ZIZ ni mogoča. Iz tega bi sklepali, da gre za primer, ko ZUS-1 ureja institut, ki ga ZIZ pozna, drugače ali pa vsaj delno drugače, vendar pa mu daje povsem drugačno pravno naravo. Zgoraj so bile predstavljene številne konceptualne razlike med sistemoma začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih in v upravnem sporu, ki to trditev o dokazujejo.

Čeprav se ta argumentacija zdi pravilna, pa se mi zdi še pravilnejša opredelitev, da gre za primer, ko *ZUS-1 ureja institut, ki ga ZIZ ne pozna*. Če ostajamo na ravni krovnega pojma – začasnih odredb –, se zdi ta trditev zgrešena. Vendar pa je potrebno iti globlje. ZUS-1 ureja odložitvene začasne odredbe, teh pa ZIZ nedvomno ne pozna, saj so posebnost upravnega spora zaradi njegovega specifičnega predmeta odločanja (tj. odločanja o zakonitosti upravnega akta). Poleg tega je treba spomniti, da ZIZ ureditvenih začasnih odredb prav tako ne ureja. Sodna praksa jih je v civilnih sodnih postopkih sicer priznala in se pri odločanju o njih zgleduje po ureditvi

---

<sup>382</sup> O metodologiji v sistemu subsidiarne uporabe glej natančneje v prvem poglavju.

zavarovalnih začasnih odredb v ZIZ, vendar pa gre pri tem zgolj za zapolnjevanje pravnih praznin in ne za urejenost instituta. ZIZ torej tudi ureditvenih začasnih odredb ne ureja.

Iz navedenega sledi, da tako odložitvene kot ureditvene začasne odredbe iz ZUS-1 predstavljajo institut, ki ga ZIZ (kot zakon, ki v delu začasnih odredb ureja pravdni postopek) ne pozna, zaradi česar je subsidiarna uporaba ZIZ izključena. Teza o dualnosti je s tem potrjena.

### **2.4.3. ZAČASNE ODREDBE V ZUS-1: NORMATIVNE PODLAGE**

#### **2.4.3.1. Če ne ZIZ, pa kaj drugega?**

Začasne odredbe v upravnem sporu ureja en temeljni člen (32. člen ZUS-1), v katerem so določeni pogoji za njihovo izdajo in nekatera postopkovna pravila. ZUS-1 pa ne ureja vseh vprašanj, ki so pri izdaji začasne odredbe relevantna. Glede na ugotovljeno utemeljenost teze o dualnosti in s tem ločenosti sistemov začasnih odredb po ZIZ in ZUS-1 ostaja vprašanje, katera pravila naj se za takšna vprašanja uporabljajo, neodgovorjeno.

Treba pa je pogledati širšo sliko. Ne glede na to, da ZIZ ni uporabljen, se skladno z 22. členom ZUS-1 lahko subsidiarno še vedno lahko uporabi ZPP. Ta sicer začasnih odredb res ne ureja, vseeno pa ureja nekatera postopkovna pravila splošnejše narave, ki so uporabljiva ne glede na to, da gre za odločanje o začasni odredbi in ne za odločanje o glavni stvari. Tudi v civilnih sodnih postopkih se pri izdajanju začasnih odredb podredno (tu sicer smiselno) uporablja ZPP,<sup>383</sup> pa čeprav je ZIZ pri urejanju začasnih odredb precej bolj natančen kot ZUS-1. Tako ni nobene ovire, da se ne bi pri izdajanju začasnih odredb v upravnem sporu prav tako lahko (subsidiarno) uporabljala pravila ZPP.<sup>384</sup>

#### **2.4.3.2. Normativna ureditev začasnih odredb v ZUS-1**

Preden bo pozornost posvečena uporabi določb ZPP v postopku izdajanja začasnih odredb v upravnem sporu, je treba natančneje<sup>385</sup> predstaviti, kaj o začasnih odredbah določa ZUS-1. To je potrebno, saj bodo le ob zavedanju, kaj v ZUS-1 je normativno urejeno, lahko identificirana vprašanja, ki *niso* urejena in jih je treba zapolnjevati z uporabo določb ZPP.

---

<sup>383</sup> Glej 15. člen ZIZ.

<sup>384</sup> V tem smislu je napačno stališče VSRS v zadevi I Up 409/2008 z dne 28. avgusta 2008, v kateri je menilo, da je uporaba ZPP (poleg ZIZ) v postopku izdaje začasne odredbe kategorično izključena. To se ne ujema tudi s sodno prakso, ki se glede določenih vprašanj sklicuje na ZPP.

<sup>385</sup> Deloma je bila sicer ureditev že opisana v razdelku o primerjavi med sistemoma začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih in v upravnem sporu.

ZUS-1 v zvezi z začasnimi odredbami vsebuje tako materialnopravne kot procesnopravne določbe. V materialnopravnem delu določa pogoje, pod katerimi se začasna odredba lahko izda. Pri odložitvenih začasnih odredbah sta to (i) težko popravljiva škoda in (ii) upoštevanje prizadetosti javne koristi in koristi nasprotnih strank. Pri ureditvenih začasnih odredbah je poleg teh dveh pogojev dodan še pogoj potrebnosti predlagane začasne ureditve stanja glede na sporno pravno razmerje.<sup>386</sup>

V procesnopravnem delu ZUS-1 določa, da o izdaji začasne odredbe odloča sodišče, ki je pristojno za odločitev o tožbi, ter določa instruksijski rok 7 dni od prejema predloga. Sodišče odloči s sklepom, zoper katerega stranke lahko v 3 dneh vložijo pritožbo na Vrhovno sodišče RS, ki o pritožbi odloči brez odlašanja, najkasneje pa v 15 dneh po prejemu pritožbe. Pritožba zoper sklep o začasni odredbi ni suspenzivna.<sup>387</sup>

To je tudi vse, kar ZUS-1 o začasnih odredbah pove. Tako na primer ne ureja vprašanja, katere procesne predpostavke morajo biti izpolnjene za odločanje o začasni odredbi, kakšna mora biti vsebina predloga za izdajo začasne odredbe, ali lahko predlog tožnik razširi, ali se predlog za izdajo začasne odredbe še pred odločitvijo pošlje v odgovor tožencu, kako se izpolnjenost pogojev dokazuje, kako mora sklep o začasni odredbi sodišče obrazložiti ipd.

Glede mnogo vprašanj, ki jih ZUS-1 v zvezi z izdajanjem začasnih odredb ne ureja, se torej skladno z 22. členom subsidiarno uporabljajo določbe ZPP. V nadaljevanju bodo nekateri primeri uporabe ZPP v postopku izdaje začasne odredbe natančneje analizirani.

#### **2.4.4. UPORABA ZPP V POSTOPKU IZDAJANJA ZAČASNIH ODREDB V UPRAVNEM SPORU**

##### **2.4.4.1. Procesne predpostavke**

ZUS-1 ureja zgolj nekatere procesne predpostavke<sup>388</sup> odločanja o začasni odredbi, medtem ko o drugih molči. *Procesne predpostavke glede sodišča* ZUS-1 ureja v celoti, saj določa, da je za odločanje o začasni odredbi pristojno sodišče, ki odloča o tožbi v upravnem sporu. *Procesne predpostavke glede strank* ZUS-1 ureja delno. Ureja na primer sposobnost biti stranka, medtem ko se glede procesne sposobnosti (vsaj deloma) subsidiarno uporabljajo določbe ZPP. ZUS-1

---

<sup>386</sup> Glej drugi in tretji odstavek 32. člena ZUS-1.

<sup>387</sup> Četrty do šesti odstavek 32. člena ZUS-1.

<sup>388</sup> Najbolj pregledna je klasifikacija, izposojena iz pravnega postopka, skladno s katero se procesne predpostavke delijo glede na sodišče, stranke in sporni predmet.

pa določa tudi aktivno procesno legitimacijo za vložitev predloga za izdajo začasne odredbe, saj določa, da predlog vloži (le) tožnik.<sup>389</sup>

*Procesnih predpostavk glede spornega predmeta* pa ZUS-1 ne ureja, zato si je pri njihovem napolnjevanju treba pomagati s pravili ZPP. Prva izmed njih je *pravni interes*. Pomeni, da bi si predlagatelj z ugoditvijo začasni odredbi izboljšal svoj pravni položaj. Gre za splošno pravno predpostavko, ki jo ZPP izrecno zahteva zgolj pri ugotovitveni tožbi, medtem ko se pri dajatveni in oblikovalni tožbi domneva. Pri začasni odredbi v upravnem sporu velja, da mora predlagatelj ves čas postopka izkazovati pravni interes. Na prvi stopnji ima tožnik pravni interes od vložitve tožbe do pravnomočnega končanja upravnega spora.<sup>390</sup> Če tožba ni dopustna, tudi predloga za izdajo začasne odredbe ni dopustno obravnavati.<sup>391</sup>

Druga predpostavka je *litispendenca*. V pravnem postopku pomeni prepoved, da bi se med istima strankama o istem zahtevku začela nova pravda, čeprav prva že teče (189. člen ZPP). Ta negativna procesna predpostavka se subsidiarno uporablja tudi v postopku izdaje začasne odredbe v upravnem sporu. Če sodišče že odloča o predlogu za izdajo začasne odredbe v zvezi z določenim upravnim aktom, ne sme odločati o novem predlogu za izdajo začasne odredbe, ki se nanaša na isti upravni akt in ima enako vsebino. Če je takšen predlog vložen, ga zavrže.

Tretja pomembna predpostavka je *res iudicata*. 319. člen ZPP za pravdni postopek določa, da pravda o zahtevku, o katerem je že bilo pravnomočno razsojeno, ne sme teči. Na podlagi subsidiarne uporabe ZPP podobno velja tudi pri izdaji začasne odredbe v upravnem sporu. Kadar je bilo o predlogu za izdajo začasne odredbe že pravnomočno odločeno, se o istem predlogu ne sme začeti nov postopek odločanja o izdaji začasne odredbe – tak predlog sodišče zavrže. Prav tako sodišče ne more odločiti ponovno o istem predlogu, če je o njem pravnomočno že odločilo.<sup>392</sup>

#### **2.4.4.2. Vsebina vlog in ravnanje z vlogami (popolnost, razumljivost)**

ZUS-1 ne ureja vsebine predloga za izdajo začasne odredbe, zato se glede tega vprašanja uporabi 105. člen ZPP. Iz njega je mogoče razbrati, da mora predlog obsegati naslednje elemente:

- navedba sodišča;

---

<sup>389</sup> V 32. členu govori o »tožnikovem predlogu«.

<sup>390</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 122/2008 z dne 3. aprila 2008.

<sup>391</sup> Dobravec Jalen v Kerševan (ur.), 2019, str. 214.

<sup>392</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 42/2015 z dne 17. marca 2015.

- identifikacija tožnika in toženca, vključno z morebitnimi zakonitimi zastopniki in pooblaščenci;
- navedba podatkov o izpolnjenosti procesnih predpostavk, vključno z dokazilom o pravočasno vloženi in dopustni tožbi v upravnem sporu;
- navedba upravnega akta;
- predlog vsebine začasne odredbe (naj se zadrži izvršitev upravnega akta, naj se začasno drugače uredi sporno pravno razmerje in kako naj se uredi)
- navedba dejstev in dokazov, ki utemeljujejo izpolnjenost pogojev za izdajo začasne odredbe;
- podpis predlagatelja.

Predlog za izdajo začasne odredbe mora tožnik vložiti v toliko izvodih, kolikor jih je treba za sodišče in nasprotno stranko (106. člen ZPP). Tudi za ravnanje s predlogom se uporabljajo pravila ZPP o ravnanju z vlogami. Kadar je predlog za izdajo začasne odredbe nepopoln ali nerazumljiv, bo sodišče predlagatelja pozvalo, naj predlog dopolni oz. popravi (108. člen ZPP). Določi mu rok za popravilo oz. dopolnitev in predlog zavrže, če se postavljenega roka ne drži.

#### **2.4.4.3. Kontradiktornost**

Za izdajanje začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih ZIZ izrecno predvideva naknadno kontradiktornost. Ker naknadna kontradiktornost predstavlja izjemo od ustavne pravice do enakega varstva pravic (22. člen URS),<sup>393</sup> mora biti v zakonu izrecno določena. ZUS-1 tega vprašanja ne ureja, zato v upravnem sporu pri izdajanju začasnih odredb naknadna kontradiktornost ni mogoča, pač pa enako kot pri odločanju o glavni stvari skladno z ustavnimi zahtevami velja predhodna kontradiktornost.

To je ustavnopravni argument, medtem ko je pravno pravilo o predhodni kontradiktornosti pri izdajanju začasnih odredb v upravnem sporu mogoče izpeljati iz subsidiarne uporabe določb ZPP v zvezi z ravnanjem s tožbo.<sup>394</sup> V 276. členu ZPP je določeno, da mora sodišče tožbo vročiti toženi stranki, da nanjo odgovori. Odgovor na tožbo mora sodišče nato vročiti tožeči stranki (279. člen ZPP). Glede na subsidiarno uporabo teh določb v upravnem sporu pri izdajanju začasnih odredb velja, da mora sodišče predlog za izdajo začasne odredbe poslati toženi stranki

<sup>393</sup> Pogorelec Vogrinc, 2015, str. 212.

<sup>394</sup> Dobravec Jalen (v Kerševan (ur.), 2019, str. 216) zgolj ugotavlja, da ZPP določb o začasni odredbi v civilnih sodnih postopkih ne vsebuje, saj jo ureja ZIZ, vendar pa argumentacije, zakaj velja predhodna kontradiktornost, na podlagi subsidiarne uporabe ZPP ne ponudi.

v odgovor, odgovor tožene stranke pa poslati tožniku. Vrhovno sodišče RS je uporabo 279. člena ZPP v upravnem sporu že tudi večkrat potrdilo.<sup>395</sup>

Opustitev vročitve predloga za izdajo začasne odredbe toženi stranki predstavlja pritožbeni razlog kršitve določb postopka. Enako velja tudi za opustitev vročitve odgovora tožniku. Vprašanje, ki se zastavlja, je, ali gre za absolutno ali zgolj relativno bistveno kršitev. ZUS-1 ureja zlasti pritožbo zoper sodbo, v 82. členu pa določa, da je mogoča tudi pritožba zoper nekatere sklepe, med katere sodi tudi sklep o začasni odredbi. Pritožbenih razlogov ne določa, vendar pa se subsidiarno uporabi 366. člen ZPP, skladno s katerim se v postopku pritožbe zoper sklep smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za pritožbo zoper sodbo, konkretno torej določbe ZUS-1, ki urejajo pritožbo zoper sodbo v upravnem sporu.<sup>396</sup> Krog absolutnih bistvenih kršitev je v upravnem sporu ožji kot v pravdnem postopku. Tako na primer v upravnem sporu situacija, kadar sodišče z nezakonitim postopanjem, zlasti z opustitvijo vročitve, stranki ne da možnosti obravnavanja pred sodiščem (8. točka drugega odstavka 339. člena ZPP), ne šteje za absolutno bistveno kršitev,<sup>397</sup> pač pa zgolj za relativno bistveno kršitev.<sup>398</sup>

Dodati velja, da se 276. člen in 279. člen ZPP v upravnem sporu ne bosta uporabljala v celoti. Med drugim sodišču na primer določata roke za pošiljanje tožbe oz. odgovora na tožbo (predloga za izdajo začasne odredbe oz. odgovora na predlog), in sicer je rok navadno 30-dnevni. Tako dolg rok ni skladen z institutom začasnih odredb, ki zahteva hitro postopanje. ZUS-1 v 32. členu sodišču nalaga, da o predlogu za izdajo začasne odredbe odloči v 7 dneh od prejema predloga. 30-dnevni roki za vročanje so v zasledovanju (sicer instruksijskega) roka iz ZUS-1 neizvedljivi, zato gre znova za situacijo, kjer ZUS-1 neko vprašanje (konkretno: vprašanje rokov za posredovanje predloga za izdajo začasne odredbe tožencu in posredovanje odgovora na predlog tožniku) ureja drugače. Iz tega izhaja, da se 276. in 279. člen ZPP v delu, v katerem določata roke, ne uporabljata, čeprav se glede samega obstoja predhodne kontradiktornosti uporabljata.

#### **2.4.4.4. Vročanje**

---

<sup>395</sup> Glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 494/2009 z dne 10. decembra 2009 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 171/2010 z dne 10. junija 2010.

<sup>396</sup> Kerševan v Kerševan (ur.), 2019, str. 459.

<sup>397</sup> Glej 75. člen ZUS-1.

<sup>398</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 494/2009 z dne 10. decembra 2009 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 171/2010 z dne 10. junija 2010.

Ker ZUS-1 določb o vročanju ne vsebuje, se glede vročanja v upravnem sporu na splošno uporabljajo določbe ZPP in tudi v postopku izdaje začasne odredbe ni nič drugače.<sup>399</sup>

Posebno pozornost velja nameniti vročanju sklepa o začasni odredbi. Ta se mora skladno s subsidiarno uporabo ZPP vročati osebno. 142. člen ZPP določa primere osebnega vročanja in med njimi omenja tudi »sodno odločbo, zoper katero je dovoljena posebna pritožba«. Sklep o začasni odredbi v upravnem sporu skladno z 32. členom ta pogoj izpolnjuje, zato se mora vročati osebno.

#### **2.4.4.5. Materialno procesno vodstvo**

Tako kot v pravdnem postopku se tudi v upravnem sporu zagotavlja izvajanje materialnega procesnega vodstva.<sup>400</sup> Podlaga zanj je 285. člen ZPP, ki od sodišča zahteva, da postavlja vprašanja, daje pojasnila ali na kakšen drug način skrbi, da se navedejo odločilna dejstva in dokazi, da se lahko ugotovi sporno dejansko stanje. Če dileme v zvezi z načelnim obstojem instituta materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu pri odločanju o glavni stvari ni, pa je bilo vse do nedavnega v postopku odločanja o začasni odredbi drugače.

Zgodnja upravnosodna praksa se do tega vprašanja ni izrecno opredelila, je pa ravnala v skladu s prepričanjem, da materialnega procesnega vodstva pri odločanju o začasni odredbi ni treba nuditi. Tako je npr. Vrhovno sodišče RS v odločbi iz leta 1999 navedlo, da sodišče ni dolžno »opozoriti tožečo stranko, kako naj verjetno izkaže kak pogoj. Vse pogoje za izdajo začasne odredbe mora verjetno izkazati tožnik v sami zahtevi za njeno izdajo.«<sup>401</sup>

Šele leta 2017 pa je Vrhovno sodišče RS izrecno zavzelo stališče, da je institut materialnega procesnega vodstva pri odločanju o začasni odredbi v upravnem sporu izključen.<sup>402</sup> To je argumentiralo z navedbo, da je postopek izdaje začasne odredbe hiter in se o predlogu ne odloča na naroku, zato materialnega procesnega vodstva stranka ne more pričakovati. Poleg tega je navedlo, da se ZPP uporablja zgolj primerno in ne subsidiarno.<sup>403</sup>

Z novelo ZPP-E so se razmerja med pravdnim postopkom in upravnim sporom nekoliko spremenila in tudi materialno procesno vodstvo v tem smislu ni bilo izjema. Po sprejemu novele

---

<sup>399</sup> Glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 148/2015 z dne 30. septembra 2015.

<sup>400</sup> Glej Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 131.

<sup>401</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 1139/99 z dne 23. decembra 1999.

<sup>402</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 81/2017 z dne 19. aprila 2017.

<sup>403</sup> Velja omeniti, da je bila novela ZPP-E, ki je razburkala do tedaj ustaljene vode smiselne uporabe ZPP v upravnem sporu in uvedla ravno subsidiarno uporabo, sprejeta že pred izdajo omenjene odločbe Vrhovnega sodišča RS, vendar pa se še ni uporabljala.

je teorija začela opozarjati, da argumentacija o izključitvi materialnega procesnega vodstva pri odločanju o izdaji začasne odredbe ni več tako samoumevna.<sup>404</sup>

Temu je sledilo tudi Vrhovno sodišče. V dveh pomembnejših odločbah<sup>405</sup> je ugotovilo, da je treba zaradi spremenjenega razmerja med ureditvijo upravnega spora in uporabo pravnega postopka spremeniti določena stališča, ki so bila sprejeta v sodni praksi, in eno od takšnih je bilo tudi stališče o materialnem procesnem vodstvu v postopku odločanja o začasni odredbi v upravnem sporu. Po novi sodni praksi mora sodišče skladno z načelom odprtega sojenja zagotoviti, da stranke vedo, kdaj so zadostile zahtevam sodišča, da lahko le-to opravi meritorno presojo in vsebinsko odloči o predlogu.<sup>406</sup> 285. člen ZPP se torej pri odločanju o začasni odredbi v upravnem sporu uporablja, kar je Vrhovno sodišče RS potrdilo tudi v nekaj kasnejših odločbah.<sup>407</sup>

Glede na to, da gre pri izdaji začasnih odredb za hiter postopek, se je v sodni praksi postavilo tudi vprašanje omejenosti materialnega procesnega vodstva. Vrhovno sodišče RS je navedlo, da materialno procesno vodstvo »ni namenjeno razbremenitvi ali celo opustitvi trditvenega bremena, temveč temu, da stranke navedejo vsa odločilna dejstva in da se dopolnijo nepopolne navedbe strank o pomembnih dejstvih.«<sup>408</sup> Materialno procesno vodstvo je torej namenjeno nadgradnji in ne spreminjanju dotedanjih navedb.<sup>409</sup>

Pomembno je omeniti tudi, da je materialno procesno vodstvo namenjeno tako tožniku (zlasti pri izkazovanju težko popravljive škode) kot toženi stranki (zlasti pri izkazovanju javnega interesa).<sup>410</sup>

#### **2.4.4.6. Dokazovanje**

Ureditev ZUS-1 o začasnih odredbah posebnih določb o dokazovanju ne vsebuje. Izjema je dokazni standard verjetnosti. Glede drugih vprašanj dokazovanja se zato subsidiarno uporabljajo določbe ZPP.<sup>411</sup>

---

<sup>404</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 154.

<sup>405</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022.

<sup>406</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022, tč. 12. obrazložitve.

<sup>407</sup> Glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 202/2022 z dne 9. novembra 2022 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 209/2022 z dne 16. novembra 2022.

<sup>408</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 179/2022 z dne 23. novembra 2022, 10. točka obrazložitve.

<sup>409</sup> *Ibid.*

<sup>410</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022, tč. 12. obrazložitve.

<sup>411</sup> Tako tudi Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 174/2018 z dne 17. oktobra 2018, tč. 11. obrazložitve; glej tudi Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022, tč. 9. obrazložitve.

Sodišče bo o resničnosti v predlogu navedenih dejstev odločilo na podlagi proste presoje dokazov (8. člen ZPP). Po lastnem prepričanju in na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka bo ocenilo, katera dejstva šteje za dokazana in katerih ne.

Prosta presoja dokazov ne izključuje možnosti, da zatrjevano dejstvo ostane nedokazano.<sup>412</sup> Tedaj sodišče odloči na podlagi pravila o dokaznem bremenu (215. člen ZPP). Dokazno breme nosi tisti, ki zatrjuje določeno dejstvo, zato gre nedokazanost dejstva njemu v škodo. Vrhovno sodišče RS je že potrdilo, da se to pravilo uporablja tudi pri odločanju o začasni odredbi v upravnem sporu.<sup>413</sup>

Če dokazni predlogi niso zavrženi ali zavrnjeni kot nedovoljeni, neprimerni ali nepotrebni, mora sodišče izvesti dokazni postopek.<sup>414</sup> Čeprav mora biti odločanje o začasni odredbi hitro, kar ilustrirajo že precej kratki roki iz ZUS-1, pa bo včasih potrebna tudi izvedba naroka.

Dilema se postavlja zlasti v zvezi z dokaznimi sredstvi. Vrhovno sodišče RS je pred novelo ZPP-E zavzelo stališče, »da bi zaslišanje stranke in prič v postopku izdaje začasne odredbe le izjemoma pomenilo dokaz, ki bi ga bilo sodišče dolžno izvesti v postopku odločanja o podanem predlogu«.<sup>415</sup> Navedeno stališče je argumentiralo s kratkim instruksijskim rokom za odločanje o začasni odredbi, obenem pa opozorilo na zahtevo, da morajo biti že v samem predlogu za izdajo začasne odredbe navedena vsa relevantna dejstva in dokazi, kar pojmovno narekuje predložitev listinskih dokazov. Zakaj ne bi moglo biti npr. predlagano zaslišanje priče ali postavitev izvedenca, ni pojasnilo, prav tako pa se ni sklicevalo na določbe ZPP. Ne glede na to je mogoče sklepati, da je Vrhovno sodišče RS avtomatično uporabo določb ZPP v celoti zavrnilo na podlagi »neprimernosti« v postopku izdaje začasne odredbe v upravnem sporu.

Po uveljavitvi novele ZPP-E je Vrhovno sodišče RS zaradi spremenjenega razmerja med upravnim sporom in uporabo določb pravnega postopka začelo preverjati nekatera svoja dotedanja stališča in pri nekaterih izrecno navedlo, da svojo sodno prakso spreminja. V zvezi z dokaznimi sredstvi takšnega dostavka ni mogoče najti, vseeno pa je iz nekaterih sodb mogoče razbrati, da je omejitev dokaznih sredstev na listinske dokaze (in dopustitev drugih dokazov zgolj izjemoma) presežena. Dotedanjo argumentacijo, da je kratek instruksijski rok za

---

<sup>412</sup> Zobec v Ude in Galič (red.), 2005, str. 87.

<sup>413</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 174/2018 z dne 17. oktobra 2018, tč. 11. obrazložitve.

<sup>414</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022, tč. 9. obrazložitve.

<sup>415</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 133/2016 z dne 18. maja 2016 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 301/2016 z dne 9. novembra 2016. Podobno že prej v Sklepu Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 49/2012 z dne 2. februarja 2012.

odločanje o predlogu za izdajo začasne odredbe temeljni razlog za načelno zavračanje drugih vrst dokazov razen listinskih, je Vrhovno sodišče RS relativiziralo s stališčem, da je instrukcijski rok iz ZUS-1 določen v korist tožnika, zato ga lahko sodišče v njegovo korist vselej prekorači.<sup>416</sup> Tak primer je nedvomno tudi, kadar tožnik za podkrepitev v predlogu zatrjevanih dejstev predlaga zaslišanje priče ali postavitev izvedenca. Poleg tega je v neki drugi odločbi zapisalo, da dokazna sredstva niso omejena,<sup>417</sup> kar znova kaže na odstop od starejšega restriktivnega stališča.

#### **2.4.4.7. Priznanje dejstev (214. člen ZPP)**

V zvezi z dokazovanjem je pomembno še vprašanje priznanja dejstev. 214. člen ZPP določa, da dejstev, ki jih nasprotna stranka prizna, ni treba dokazovati, pri tem pa se za priznana dejstva štejejo tudi tista dejstva, ki jih nasprotna stranka ne zanika ali jih zanika brez navajanja razlogov, razen če je namen zanikanja mogoče ugotoviti iz njenih siceršnjih navedb.

Čeprav je omenjeno pravilo pomembno tudi pri odločanju o glavni stvari, se je tudi pri odločanju o začasnih odredbah Vrhovno sodišče RS večkrat moralo izreči glede uporabljivosti 214. člena ZPP v upravnem sporu. Po uveljavitvi novele ZPP-E je odgovor pritrdilen.<sup>418</sup>

#### **2.4.4.8. Sprememba predloga za izdajo začasne odredbe**

Sodna praksa je že pred novelo ZPP-E priznavala uporabo 184. člena ZPP, ki ureja spremembo tožbe, v postopku izdaje začasne odredbe v upravnem sporu.<sup>419</sup> Po uvedbi subsidiarne uporabe ZPP je ta možnost še toliko bolj gotova.

Skladno s 184. členom ZPP gre za spremembo tožbe tedaj, kadar se (i) spremeni istovetnost zahtevka, (ii) kadar se obstoječi zahtevke poveča ali (iii) kadar se uveljavlja drug zahtevke poleg obstoječega. Tožnik lahko tožbo spremeni do konca glavne obravnave. Do vročitve tožbe tožencu jo lahko tožnik spremeni brez njegove privolitve, po vročitvi pa le s privolitvijo toženca, razen če sodišče dovoli spremembo tožbe ne glede na privolitev (185. člen ZPP).

Glede na subsidiarno uporabo teh pravil pri izdajanju začasnih odredb v upravnem sporu se lahko predlog za izdajo začasne odredbe prav tako spremeni. Za spremembo gre, kadar tožnik v predlogu spremeni istovetnost zahtevka (npr. tožnik najprej zahteva odložitveno začasno

---

<sup>416</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 96/2022 z dne 8. 6. 2022, 13. točka obrazložitve

<sup>417</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. 6. 2022, 9. točka obrazložitve.

<sup>418</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 247/2021 z dne 23. decembra 2021; Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022; Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 38/2023 z dne 1. marca 2023; Sklep I Up 68/2020 z dne 15. junija 2020; Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X DoR 89/2022-8 z dne 1. junija 2022.

<sup>419</sup> Glej npr. Sklep Upravnega sodišča RS, št. U 143/2004 z dne 22. junija 2004.

odredbo, nato pa ureditveno), kadar obstoječi zahtevek poveča (npr. tožnik sprva zahteva, naj se mu začasno prizna pravica v določenem obsegu, nato pa to poveča) ali kadar doda poleg obstoječega nov zahtevek (npr. sprva zahteva zgolj odložitveno začasno odredbo, nato pa doda še ureditveno). Glede na to, da glavne obravnave v postopku izdaje začasnih odredb ni, bo časovna meja za spremembo predloga narok, če je ta izveden. V nasprotnem primeru bo meja odločitev sodišča.<sup>420</sup> Privolitev tožene stranke v spremembo predloga se glede na subsidiarno uporabo ZPP zahteva po vročitvi predloga.

#### **2.4.4.9. Prosto razpolaganje z zahtevki**

Vrhovno sodišče RS je v eni odločbi zgolj na kratko omenilo tudi, da se mora tudi v postopku izdaje začasnih odredb v upravnem sporu upoštevati »prosto razpolaganje strank s podanimi zahtevki (316. člen ZPP)«. <sup>421</sup> Navedeni člen ureja sodbo na podlagi pripoznave, tj. sodbo, s katero sodišče ugotovi tožbenemu zahtevku, kadar tožena stranka pripozna tožbeni zahtevek tožnika.

Če omenjeno pravilo prenesemo na izdajanje začasnih odredb v upravnem sporu, velja naslednje: tožena stranka lahko predlog za izdajo začasnih odredb pripozna, tj. se z njim strinja v celoti. Tedaj bo sodišče takoj izdalo sklep o začasnih odredbah, s katerim bo predlogu ugodilo. ZPP za pravdni postopek določa omejitve pripoznave, kadar bi šlo za zahtevek, s katerim ni mogoče razpolagati. Tudi pri izdaji začasnih odredb ta določba lahko pride v poštev. Kadar bi tožena stranka pripoznala predlog za izdajo začasnih odredb, ki pravno ni dopusten, <sup>422</sup> mora sodišče takšno pripoznavo zavrniti. Pripoznave so sicer malo verjetne, saj bo v primeru strinjanja s tožbo organ uporabil izredno pravno sredstvo po 273. členu ZUP.

Seveda prosto razpolaganje z zahtevki velja tudi za tožnika (predlagatelja). Ta lahko predlog za izdajo začasnih odredb umakne, sodišče pa tedaj izda sklep o ustavitvi postopka. <sup>423</sup>

#### **2.4.4.10. Vezanost sodišča na predlog in nevezanost na pravno kvalifikacijo**

---

<sup>420</sup> *Ibid.*

<sup>421</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X DoR 89/2022-8 z dne 1. junija 2022.

<sup>422</sup> Vrhovno sodišče RS je na primer že večkrat presodilo, da predlog ureditvene začasne odredbe, s katero naj se prepove nadaljnje delo inšpektorju v določeni inšpekcijski zadevi, ni pravno dopusten (glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 527/2012 z dne 28. novembra 2012). Ali pa na primer predlog za izdajo začasnih odredb, s katero tožnik želi zadržati pravne posledice izdaje odločbe o uvedbi razlastitvenega postopka (zaznamba uvedbe razlastitvenega postopka v zemljiški knjigi in prepoved razpolaganja z zadevnimi nepremičninami) in od sodišča zahteva, naj zaznambe ne dopusti. Tudi tak predlog za izdajo začasnih odredb je pravno nedopusten, saj pravne posledice uvedbe razlastitvenega postopka nastopijo že *ex lege* (glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 194/2017 z dne 6. septembra 2017).

<sup>423</sup> Prim. 188. člen ZPP, ki ureja umik tožbe.

ZPP v 2. členu določa, da sodišče odloča v mejah postavljenih zahtevkov. Tožniku ne sme prisoditi kaj več ali kaj drugega kot to, kar je zahteval,<sup>424</sup> lahko pa mu prisodi kaj manj.<sup>425</sup> Sodišče je torej na tožbeni zahtevek vezano, zato zahtevek postavlja meje obravnavanja pred sodiščem.

Subsidiarno se to pravilo uporablja tudi pri izdaji začasne odredbe v upravnem sporu. Sodišče je vezano na vsebino predloga začasne odredbe. Kadar odloči o nečem, česar tožnik v predlogu ni zahteval, sodišče prekorači zahtevek, kar predstavlja bistveno kršitev določb postopka v upravnem sporu.<sup>426</sup> To na primer pokaže pri ureditvenih začasnih odredbah, pri katerih mora tožnik predlagati tudi, na kakšen način naj se začasno uredi sporno pravno razmerje. Če sodišče v sklepu o začasni odredbi določi drugačno začasno ureditev spornega pravnega razmerja,<sup>427</sup> je prekoračilo zahtevek.

Sodišče je torej vezano na predlog (zahtevek), ni pa vezano na pravno kvalifikacijo.<sup>428</sup> Kadar tožnik v predlogu za izdajo začasne odredbe po vsebini zahteva ureditveno začasno odredbo, napačno pa se sklicuje na določbo, ki ureja odložitveno začasno odredbo, bo sodišče predlog obravnavalo kot predlog za izdajo ureditvene začasne odredbe in presoјalo pogoje zanjo. Enako velja tudi v obratni situaciji. Napačna pravna kvalifikacija torej stranki ne škoduje, saj skladno s subsidiarno uporabo tretjega odstavka 180. člena ZPP sodišče pozna pravo po uradni dolžnosti (*iura novit curia*).

#### **2.4.4.11. Obrazloženost sklepa o začasni odredbi**

Sodišče o predlogu za začasno odredbo odloči s sklepom. Vsebino sklepa določa že ZUS-1, ko v 72. določa, da se v tem delu uporabljajo določbe o sodbi. Sklep o začasni odredbi mora tako vsebovati uvod, izrek, obrazložitev in pravni pouk (71. člen v zvezi z 72. členom ZUS-1). Posebej določa, da je sklepe treba obrazložiti, če je zoper njih dopustna pritožba, in sklep o začasni odredbi sodi v to kategorijo sklepov.

ZUS-1 pa ne določa, kaj obrazloženost sklepa o začasni odredbi pomeni. V sodni praksi se ta pojem napolnjuje s pomočjo pritožbenega razloga iz 14. točke drugega odstavka 339. člena

---

<sup>424</sup> Galič v Ude in Galič (red.), 2005, str. 30.

<sup>425</sup> *Ibid.*, str. 33.

<sup>426</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 54/99 z dne 12. marca 1999. V tej zadevi je tožnik s predlogom za izdajo začasne odredbe zahteval odložitev izvršitve dveh upravnih aktov, sodišče pa je s sklepom o začasni odredbi zavrnilo odložitev izvršitve tretjega upravnega akta, v zvezi s katerim tožnik ni predlagal začasne odredbe. S tem je sodišče prekoračilo zahtevek.

<sup>427</sup> Izjema bi bila seveda zgolj, če bi določilo »nekaj manj« od tistega, kar je tožnik zahteval v predlogu za izdajo začasne odredbe.

<sup>428</sup> Glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 1347/2003 z dne 10. decembra 2003.

ZPP, ki kot absolutno bistveno kršitev opredeljuje izdajo sodbe (sklepa), ki ima pomanjkljivosti, zaradi katerih se ne more preizkusiti.<sup>429</sup> V kontekstu standarda obrazloženosti sklepa o začasni odredbi gre za situacije, kadar sklep sploh nima obrazložitve, kadar v njem niso navedeni razlogi o odločilnih dejstvih, kadar so razlogi nejasni ali so med seboj v nasprotju. Zlasti je pomembno, da sodišče v sklepu o izdaji začasne odredbe natančno obrazloži izpolnjenost vseh zakonskih pogojev za izdajo začasne odredbe.

#### **2.4.4.12. Dopolnilni sklep**

Kadar sodišče ne odloči o vseh zahtevkih ali o delu zahtevka, lahko stranka v pravnem postopku predlaga izdajo dopolnilne sodbe (325. člen ZPP). Skladno s 332. členom ZPP se ta določba uporablja tudi za sklepe, zato ZPP dovoljuje tudi izdajo dopolnilnih sklepov.

Ta določba se uporablja tudi v postopku izdaje začasne odredbe v upravnem sporu. Že v sistemu smiselne uporabe ZPP je veljalo, da se v zvezi s sklepom o začasni odredbi v upravnem sporu lahko izda dopolnilni sklep<sup>430</sup> in to nedvomno velja tudi v sistemu subsidiarne uporabe.

#### **2.4.4.13. Popravni sklep**

Podobno razlogovanje velja tudi za popravni sklep. Skladno z ZPP je mogoče, kadar v sodbi pride do napak v imenih in številkah, do očitnih pisnih in računskih pomot ali pomanjkljivosti glede oblike, sodbo popraviti z izdajo popravnega sklepa. 332. člen ZPP to možnost razširja tudi na primere, kadar do napak pride v sklepu.

V sodni praksi je že dlje časa sprejeto stališče, da je popravni sklep mogoče izdati tudi v zvezi s sklepom o začasni odredbi v upravnem sporu.<sup>431</sup> Kadar v sklepu o začasni odredbi pride do napak v imenih in številkah ter do drugih pisnih in računskih napak, lahko stranka predlaga popravo sklepa o začasni odredbi, kar sodišče stori s posebnim (popravnim) sklepom.

#### **2.4.4.14. Pritožba zoper sklep o začasni odredbi**

Zoper sklep o začasni odredbi je dovoljena pritožba. ZUS-1 glede pritožbe ureja zgolj rok za vložitev pritožbe (3 dni), instrukcijski rok za odločitev o pritožbi (15 dni od prejema pritožbe)

---

<sup>429</sup> Glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 439/2009 z dne 22. oktobra 2009; Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 43/2010 z dne 4. marca 2010; Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 1174/2006 z dne 7. septembra 2006.

<sup>430</sup> Glej VSRS Sklep v Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 22/2017 z dne 29. marca 2017. V tej zadevi je tožnik predlagal izdajo dopolnilnega sklepa, s katerim bi se sklep o začasni odredbi dopolnil z določitvijo sredstva izvršitve. Vrhovno sodišče RS je možnost izdaje dopolnilnega sklepa potrdilo, v konkretni zadevi pa je predlog zavrnilo, ker pogoji za njegovo izdajo niso bili izpolnjeni.

<sup>431</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 153/2005 z dne 10. februarja 2005. V zadevi je sodišče v uvodu sklepa napačno navedlo tožečo stranko.

in nesuspendivni učinek pritožbe. Drugih pravil ne vsebuje, zato se postavi vprašanje, s katero ureditvijo se napolnjuje.

Kerševan<sup>432</sup> v komentarju ZUS-1 prepričljivo argumentira, da se v odsotnosti normativne ureditve pritožbe zoper sklep v ZUS-1 uporablja ZPP, ki v 366. členu določa smiselno uporabo določb, ki veljajo za pritožbo zoper sodbo. Ker ZUS-1 pritožbo zoper sodbo ureja, se ta ureditev smiselno uporablja tudi za pritožbo zoper sklep v upravnem sporu. Če se izkaže za pomanjkljivo, pride skladno s subsidiarno uporabo ZPP v poštev uporaba določb ZPP o pritožbi zoper sodbo, vendar pa to že presega namen tega poglavja.<sup>433</sup>

#### **2.4.5. SKLEPNO**

Začasne odredbe so v upravnem sporu normirane zelo skopo, zato se vprašanje zapolnjevanja procesnih vprašanj, ki jih ZUS-1 ne ureja, pojavi pogosto. Kot najbolj intuitivna možnost se ponuja uporaba določb ZIZ, ki urejajočasne odredbe v civilnih sodnih postopkih, vendar pa se po nadrobnejši analizi izkaže, da to ni mogoče. Teza o dualnosti, ki jo je vzpostavilo Vrhovno sodišče RS, temelji na povsem različni pravni naravi začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih na eni strani in upravnem sporu na drugi strani, zato smo jo tudi v tem poglavju potrdili.

Druga možnost pa je zapolnjevanje pravnih praznin z določbami ZPP. Glede na to, da ZPP začasnih odredb ne ureja, to na prvi pogled nima smisla, vendar pa se izkaže, da vsebuje precej določb, ki jih je zaradi splošnejše narave, pa čeprav se nanašajo na postopek odločanja o glavni stvari, mogoče uporabiti. Primeri uporabe ZPP so bili v poglavju nato podrobneje analizirani, prežemajo pa praktično celoten postopek izdaje začasnih odredb od vložitve predloga in njegovega vročanja prek kontradiktornosti in dokazovanja pa do končne izdaje sklepa o začasni odredbi in pravnih sredstev zoper tak sklep.

---

<sup>432</sup> Kerševan v Kerševan (ur.), 2019, str. 459.

<sup>433</sup> O razmerju med pritožbenim postopkom v ZPP in ZUS-1 glej naslednje poglavje.

## 2.5. PROCESNE POSLEDICE NEAKTIVNOSTI STRANK

AVTOR: Alen Kerkoč

### 2.5.1. UVOD

Strankam je v upravnem sporu dana pravica do osebne navzočnosti in sodelovanja na glavni obravnavi skladno z določbami ZUS-1 in ZPP. Kljub temu pa se lahko svoji procesni pravici prihoda in sodelovanja na glavni obravnavi odpovedo. Strank k aktivnosti sicer ni mogoče prisiliti, vendar njihova pasivnost lahko povzroči negativne posledice, zato bi lahko rekli, da ima stranka v upravnem sporu tudi »breme«, da pripomore k pospešitvi postopka. Zagotavljanje večje procesne discipline strank zaradi zagotovitve pospešitve postopka, povečanja ekonomičnosti in uveljavitve načela koncentracije postopka so ustavno dopustni cilji za omejitev pravice tožeče stranke do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, ki so vsebinsko povezani z varstvom človekove pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja toženih strank v postopkih, v katerih pride na primer do neupravičenega izostanka z naroka.<sup>434</sup> Poudarjene procesne zahteve (prekluzijo, sankcije za neaktivnost, zahtevo po obrazloženem izjavljanju in prerekanju dejstev) je treba razumeti kot jasno spodbudo strankam, da se aktivno in skrbno pripravijo na svojo zadevo. Skrbna in aktivna priprava vseh udeležencev postopka je po naravi stvari za vsebinsko kakovost sodnega varstva lahko le pozitivna. Spodbuda strankam, naj bodo aktivne, ne more biti zasnovana le kot »prošnja«, saj bi sicer ostala brez učinka, temveč kot zahteva z jasnimi sankcijami.<sup>435</sup> Zakonska ureditev mora biti zasnovana tako, da od strank učinkovito (tudi pod grožnjo sankcij) zahteva, da se same skrbno in v ustreznem času pripravijo na upravni spor in v njem potem tudi sodelujejo, kar bistveno pripomore k večji vsebinski kvaliteti sodnega varstva.<sup>436</sup>

Namen prispevka je obravnavati najpomembnejše institute, ki pomenijo sankcijo za neaktivnost stranke v postopku: neudeležbo strank na glavni obravnavi v upravnem sporu; domnevo, da se neprerekana oz. nesubstancirano prerekana dejstva štejejo za resnična; prekluzijo in zamudno sodbo. Ob tem pa tudi presoditi, ali trenutna ureditev predstavlja učinkovit sistem, ki stranke v upravnem sporu ustrezno motivira k udeležbi in sodelovanju.

### 2.5.2. NEUDELEŽBA STRANK NA GLAVNI OBRAVNAVI V UPRAVNEM SPORU

---

<sup>434</sup> Glej odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-161/10 z dne 9. decembra 2010, tč. 9 obrazložitve.

<sup>435</sup> Galič, 2004, str. 194.

<sup>436</sup> *Ibid.*

Čeprav zoper stranko ni mogoče uporabiti nobenih prisilnih ukrepov za zagotovitev njene navzočnosti, če na glavno obravnavo ne pride, pa pravila postopka v upravnem sporu kljub temu za primer nenavzočnosti predpisujejo določene pravne posledice.<sup>437</sup> Te so v upravnem sporu urejene precej skopo, posledično se sodniki pogosto znajdejo pred dilemo, kako v primeru nenavzočnosti strank ravnati.

Trenutna ureditev v pravnem postopku razlikuje pravne posledice neudeležbe strank glede na to, ali gre za odsotnost strank na pripravljalnem naroku ali na katerem od poznejših narokov.<sup>438</sup> Določba 115. člena ZPP nam pomaga pri razrešitvi vprašanja, kako naj sodišče ravna v primeru (ne)upravičenega izostanka strank na pripravljalnem naroku; če je za izostanek izkazan upravičen razlog, sledi preložitev pripravljalnega naroka. V nasprotnem primeru pa sodišče pripravljalni narok izvede v nenavzočnosti strank.<sup>439</sup>

Možna pravna posledica zaradi odsotnosti strank na poznejših narokih je sodba na podlagi stanja spisa (če na narok ne pride ena stranka, nasprotna stranka pa predlaga odločitev glede na stanje spisa ali če ne pride nobena od strank), ko sodišče odloči glede na stanje spisa, vendar le, če je že opravilo narok, na katerem so se izvajali dokazi in je dejansko stanje dovolj razjasnjeno.<sup>440</sup> Pri tem je potrebno opozoriti, da navedene pravne posledice nastopijo le pod pogojem, da je bila stranka pravilno vabljen in ni izkazala upravičenih razlogov za izostanek oz. da ni splošno znanih okoliščin, iz katerih bi izhajalo, da stranka ne more priti na narok (drugi odstavek 279.c člena in četrti odstavek 282. člena ZPP). V primeru, ko bi namesto tožene ali tožeče stranke na glavno obravnavo prišel njun pooblaščenec, je po Galiču zadoščeno ustnosti obravnave in obravnavane procesne posledice ne smejo nastopiti.<sup>441</sup>

Sodišče mora v zvezi z razpisom glavne obravnave v upravnem sporu strankam omogočiti ne le formalno, ampak tudi vsebinsko kakovostno udeležbo na glavni obravnavi. Zato je treba za presojo pogojev, pod katerimi se vzpostavijo učinki izostanka z glavne obravnave, uporabiti določbe ZPP, ki urejajo razpis naroka za glavno obravnavo, in določbe, ki razlikujejo razloge za izostanek v odvisnosti tega, ali je stranka lahko nanje vplivala.<sup>442</sup> Narok za glavno obravnavo je treba določiti tako, da ostane stranki zadosti časa za pripravo, vendar najmanj petnajst dni od prejema vabila (drugi odstavek 280. člena ZPP). Sodišče mora stranko v vabilu tudi opozoriti

---

<sup>437</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 28.

<sup>438</sup> Lovšin in Štemberger, 2021, str. 95.

<sup>439</sup> ZPP namreč ne omogoča opustitve pripravljalnega naroka. Glej sodbo Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cp 1152/2019 z dne 27. maja 2020.

<sup>440</sup> Lovšin in Štemberger, 2021, str. 96.

<sup>441</sup> Galič, 2004, str. 194.

<sup>442</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 329.

na posledice izostanka (četrty odstavek 282. člena ZPP). Omenjenega petnajstdnevnega roka pa ne bo mogoče uporabiti v primerih, če zakon določa krajši rok za odločitev o tožbi v upravnem sporu, zato se tudi čas med vabilom in glavno obravnavo sorazmerno skrajša.<sup>443</sup> Druga zahteva pa je, da stranka za svojo odsotnost ni izkazala upravičenih razlogov oz. ni splošno znanih okoliščin, iz katerih izhaja, da iz upravičenih razlogov ni mogla priti na narok (tretji odstavek 282. člena ZPP).<sup>444</sup>

Glede pravnih posledic neudeležbe (ene ali obeh) strank na pripravljalnem naroku v upravnem sporu, bi napotili na ureditev po ZPP, kot je opisana v prejšnjem odstavku, saj ni moč najti posebnih določb o pripravljalnem naroku v ZUS-1, razen določbe po prvi alineji prvega odstavka 45. člena ZUS-1, ko lahko predsednik senata že v okviru pripravljalnega postopka vzpostavi pisno komunikacijo s strankami in jih povabi k sklenitvi poravnave. Zato v praksi v upravnem sporu pripravljalni postopek skoraj brez izjem poteka pisno.<sup>445</sup>

V drugem in tretjem odstavku 58. člena ZUS-1 pa so določene pravne posledice odsotnosti strank z razpisane glavne obravnave. Te se razlikujejo glede na to, katera od strank se glavne obravnave ni udeležila. Če na glavno obravnavo ne pride toženec, se glavna obravnava kljub tem opravi v njegovi nenavzočnosti, sodišče pri odločanju potem upošteva le navedbe, ki jih je toženec podal v pisnih vlogah.<sup>446</sup> Če pa ne pride tožnik ali nobena od strank, pa lahko sodišče odloči na seji, torej brez glavne obravnave. Tožnikova neupravičena odsotnost v tem primeru kaže na pomanjkanje pravnega interesa za polno izrabo procesnih pravic in s tem za vplivanje na uspeh z materialnopravnim zahtevkom.<sup>447</sup> Sodišče torej ni dolžno vztrajati pri glavni obravnavi in siliti strank k uporabi pravic v postopku ter sme odločiti le na podlagi pisnega gradiva strank in dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta, zato morebitna odsotnost strank za odločanje o tožbi ne bo bistvena.<sup>448</sup>

Lovšin in Štemberger sta do določbe tretjega odstavka 58. člena ZUS-1, ki sodišču omogoča, da lahko odloči na seji, če na glavno obravnavo ne pride tožnik ali nobena od strank, kritični. Predmetno določbo vrednotita v luči določbe 59. člena ZUS-1, ki ureja izjeme od sojenja na

---

<sup>443</sup> Slednje je povedalo Vrhovno sodišče v sodbi, št. I Up 1100/2004 z dne 6. oktobra 2004, da ko se o vlogi za azil odloča v pospešenem postopku, ni mogoče varovati roka za pripravo na glavno obravnavo iz 280. člena ZPP.

<sup>444</sup> Opravičilo, na primer z navedbo zdravstvenih razlogov, vendar brez ustrezne dokumentacije, za preložitve glavne obravnave ne zadošča, saj sodišča restriktivno obravnavajo tovrstne razloge. Glej sodbo Vrhovnega sodišča, št. II Ips 763/2007 z dne 15. julija 2010.

<sup>445</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 135.

<sup>446</sup> Šteje se, da toženec vztraja pri ugotovljenem dejanskem stanju, na katerem temelji izpodbijani upravni akt. Odpovedala pa se je svoji procesni pravici do sodelovanja na glavni obravnavi.

<sup>447</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 329.

<sup>448</sup> *Ibid.*

glavni obravnavi.<sup>449</sup> Postavlja se torej vprašanje, kakšno je razmerje med tema dvema določbama, zlasti v luči sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, v katerem je sodišče zapisalo, da je treba izjeme od sojenja na glavni obravnavi uporabljati restriktivno, saj posegajo v pravico do glavne obravnave, ki je ustavno varovana človekova pravica. Omenjeni avtorici članka se sprašujeta, kako naj sodišče ravna, da se mu ne očita kršitev pravice do glavne obravnave, v primeru ko stranka v tožbi ali v odgovoru na tožbo navaja nova dejstva ali predlaga nove dokaze, s katerimi prereka pravilnost ugotovljenega dejanskega stanja v postopku izdaje upravnega akta, vendar nato na glavno obravnavo ne pride.«<sup>450</sup> Čeprav se na prvi pogled zdi, da gre v primeru tretjega odstavka 58. člena ZUS-1 za dodatno pravno podlago za odločanje na seji, ne glede na to, ali so tudi sicer izpolnjeni pogoji iz 59. člena ZUS-1, bi bil po stališču Lovšin in Štemberger tak sklep prenačilen. Upošteva novejša stališča Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS o tem, da je glavna obravnavna temeljno pravilo odločanja, mora za vsako izjemo od tega pravila obstajati ustavno dopusten razlog. Zato že sama odsotnost strank ali tožnika na glavni obravnavi ne more biti *per se* podlaga za sojenje sodišča na seji, temveč mora sodišče kljub temu glede na okoliščine konkretnega primera presoditi, ali opustitev glavne obravnave pomeni poseg v pravico do glavne obravnave iz 22. člena Ustave RS. Prav tako mora sodišče razloge za odločanje na seji v vsakem konkretnem primeru jasno in argumentirano pojasniti, in sicer, ali zahteva po učinkovitem sodnem varstvu od sodišča zahteva, da strankam omogoči neposredno, javno in ustno izjavljanje pred sodiščem.<sup>451</sup>

Stroškovne sankcije zaradi neudeležbe na naroku za glavno obravnavo so v ZUS-1 urejene bistveno drugače kot v ZPP, zaradi česar sankcija, ki je določena v 282. členu ZPP (izguba pravice zahtevati povrnitev nadaljnjih stroškov), v upravnem sporu ni uporabljiva. Če bo sodišče v upravnem sporu tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo njegovo nezakonitost, se bo tožniku prisodilo pavšalni znesek povračila stroškov po Pravilniku o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. Prisojeni znesek mora tožniku plačati tožena stranka. Če pa bo sodišče tožbo zavrnilo ali zavrglo ali če se bo postopek ustavil, bo vsaka stranka trpela svoje stroške postopka. Le v primeru spora polne jurisdikcije se uporabljajo pravila o povrnitvi stroškov po pravilih ZPP (prvi odstavek 25. člena ZUS-1). V zvezi s stroškovnimi sankcijami je predlog novele ZUS-1C predvidel novosti glede višine in povračila stroškov v upravnem sporu, in sicer, da če bi sodišče odločalo na glavni obravnavi, bi se stroški

---

<sup>449</sup> Lovšin in Štemberger, 2021, str. 101.

<sup>450</sup> *Ibid.*

<sup>451</sup> Glej sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, tč. 11 obrazložitve.

postopki tako tožeči kot toženi stranki priznali po splošnih pravilih pravnega postopka. Ker se predmeten predlog novele glede stroškovnih sankcij ni uveljavil, menimo, da še vedno ni »prave« motivacije tožeče stranke za udeležbo v postopku pod grožnjo plačila stroškov. Prav tako ni ustreznih spodbud za toženo stranko za aktivno sodelovanje v postopku, saj tudi v primeru uspeha tožene stranke (če sodišče tožbo zavrne ali zavrže) vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.<sup>452</sup> Pravnih posledic, ki bi toženo stranko doletele zaradi neupravičene odsotnosti z glavne obravnave, skoraj ni.

V novejši sodni praksi lahko zasledimo kar nekaj primerov, ko se stranke glavnih obravnav ne udeležujejo. Upravno sodišče RS je na primer v sodbi III U 106/2023-18 z dne 27. decembra 2023 v 16. točki obrazložitve najprej ugotovilo, da sta bili stranki na glavno obravnavo pravilno in pravočasno vabljeni ter bili opozorjeni na posledice izostanka. Zaradi neudeležbe strank na naroku za glavno obravnavo je sodišče uporabilo določbo tretjega odstavka 58. člena ZUS-1, saj se nobena od strank naroka za glavno obravnavo nista udeležili, niti izostanka ustrezno opravičili, in tako odločilo brez glavne obravnave, na podlagi pisnega gradiva strank in dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje izpodbijane odločbe. Sodišče je tudi zapisalo, da ima neopravljena glavna obravnava v takšnem primeru za posledico, da se ne izvedejo v tožbi predlagani dokazi, rezultat česar je nedokazanost tožbenih očitkov o nepravilno ali nepopolno ugotovljenem dejanskem stanju. V tej posledici je sodišče ugotovilo, da se z neudeležbo na glavni obravnavi tožnik odpove saniranju vseh morebitnih kršitev pravil postopka, ki bi se lahko odpravile z opravljeno glavno obravnavo. Podobno je Upravno sodišče RS zapisalo tudi v sodbi III U 107/2023-19 z dne 27. oktobra 2023 v 19. točki obrazložitve, ko je ugotovilo, da se je tožnik zaradi neudeležbe na glavni obravnavi odpovedal uveljavljanju ugovorov o kršitvi pravil postopka zaradi kršitve njegove pravice do izjave v postopku pred toženo stranko, saj bi se ta kršitev lahko sanirala z opravljeno glavno obravnavo. Poleg tega so sodišča restriktivna na navedbe strank glede opravičljivih okoliščin za izostanek. Vrhovno sodišče RS je v sodbi I Up 233/2023 z dne 16. oktobra 2023 na navedbo pritožnika, da se naroka ni udeležil, ker je bil takrat v priporu, odgovorilo, da mora stranka aktivno ravnati, da uporabi svoje pravice in da ni dolžnost sodišča, da ugotavlja, zakaj se stranka naroka ni udeležila. Svoje navedbe bi moral namreč veliko bolj konkretizirati z navedbo, kdaj naj bi bil pridržan, časovni okvir pridržanja, iz katerega bi izhajalo, da je bil pridržan tudi v času naroka oz. da mu je ravno

---

<sup>452</sup> Izjemoma, če gre za spor polne jurisdikcije, kjer se o stroških postopka odloča na podlagi ZPP.

to pridržanje onemogočilo udeležbo na naroku. V nasprotnem primeru gre zgolj za pavšalne navedbe, ki pa ne predstavljajo poštene rabe procesnih pravic (v skladu s 9. členom ZPP).

Na podlagi vsega navedenega lahko sklenemo, da trenutna ureditev ne predstavlja učinkovitega sistema, s katerim bi bilo mogoče stranke v upravnem sporu ustrezno motivirati k udeležbi na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi. Kar se v praksi pogosto kaže, da predvsem tožena stranka na narok pogosto sploh ne pride.

### **2.5.3. DOMNEVA, DA SE NEPREREKANA OZ. NESUBSTANCIRANO PREREKANA DEJSTVA ŠTEJEJO ZA RESNIČNA V UPRAVNEM SPORU**

V pravnem postopku ne gre le za zagotovitev procesnega ravnovesja med tožnikom in tožencem, ampak je treba zagotoviti tudi ustrezno razporeditev bremen in odgovornosti med procesnim položajem sodišča in stranke. Od obeh strank se zato zahteva aktivno podajanje svojih verzij dogodkov oz. aktivno razmejevanje spornega od nespornega, kar sodišču omogoča, da svoje zmožnosti pri ugotavljanju dejstev usmeri v tisto, kar je res sporno. Slednje pripomore k vsebinski kakovosti sodnega varstva kot tudi k pospešitvi in racionalizaciji postopka.

Iz drugega odstavka 214. člena ZPP izhaja v pravdi ureditev, da ima stranka breme, da obrazloženo prereka dejstva, ki jih zatrjuje nasprotna stranka, in da se v nasprotnem primeru neprerekana (ali zgolj pavšalno prerekana) dejstva štejejo za resnična. Če se stranka ne izjavi niti izrecno niti molče in če oporekanje ne izhaja niti iz njenih drugih navedb, potem je treba neprerekane trditve vzeti za podlago sodbe.<sup>453</sup> Enotno je uveljavljeno stališče, da zgolj golo zanikanje načeloma ne zadošča. Stranka se mora, če želi preprečiti fikcijo, da priznava dejstva, obrazloženo izjaviti o tem, zakaj prereka navedbe nasprotne stranke, in mora ob tem načeloma ponuditi tudi lastno verzijo poteka spornega dogodka.<sup>454</sup> Vendar pa takšna obveznost substanciranega prerekanja za toženca velja le v primeru, če je tudi tožnik ravnal v skladu z zahtevo po substanciranem, popolnem in jasnem navajanju dejstev. Zahteva po substanciranem prerekanju je torej odvisna od popolnosti in vrste navedb nasprotne stranke in danih možnosti.

Salvatoričnim klavzulam »prerekam vse, razen kar izrecno priznavam« določba drugega odstavka 214. člena ZPP onemogoča pravno veljavo. Izjava o nepoznavanju določenih dejstev, pa lahko prepreči fikcijo priznanja dejstev le, če se navedbe nanašajo na dejstva, ki niso v sferi nasprotne stranke. Pri tem se zahteva po substanciranem prerekanju povezuje z dolžnostjo

---

<sup>453</sup> Ude, 2017, str. 229.

<sup>454</sup> Galič, 2003, str. 170.

informiranja.<sup>455</sup> Stranka torej nosi breme substanciranega prerekanja, kar pomeni, da če nekaterih informacij nima, si jih mora pridobiti.

Po splošnih pravilih pravnega postopka se po ustaljeni sodni praksi uporabljajo zahteve glede substanciranja dokaznih predlogov, kar mora zagotoviti tudi sodišče v upravnem sporu ob ustrezni uporabi materialnega procesnega vodstva.<sup>456</sup> Vrhovno sodišče RS je v sklepu X Ips 18/2019 dne 20. maja 2020 poudarilo, da glede na spremenjeno razmerje med ZPP in ZUS-1, ki je nastalo s preoblikovanjem 22. člena ZUS-1, domneva o priznanju dejstev, ki jih stranka ne zanika ali jih zanika brez navajanja razlogov, velja tudi v upravnem sporu. Kljub temu pa je opozorilo na posebnosti upravnega spora, ki modificirajo uporabo tega instituta. To predvsem velja za navedbe, ki so bile podane v postopku izdaje upravnega akta in jih je tožena stranka že zavrnila in se tako do njih opredelila v okviru obrazložitve. V takšnem primeru ni mogoče šteti, da se ob odsotnosti izrecnega nasprotovanja v odgovoru na tožbo toženka z njimi strinja. Posledično jo procesna posledica iz 214. člena ZPP ne zadane. Drugače pa velja za navedbe, ki jih tožnik predhodno ni podal (in glede njih ni prekludiran) in se zato toženka do njih v postopku izdaje upravnega akta še ni mogla opredeliti, in za navedbe, ki jih je tožnik tedaj že podal, pa se toženka do njih ni opredelila in tega ni storila niti v odgovoru na tožbo. V primeru spornega dejanskega stanja pa mora sodišče v skladu z 59. členom ZUS-1 opraviti glavno obravnavo in ob ustreznem procesnem vodstvu med drugim ugotoviti, katera dejstva ostajajo neprerekana. Pasivnost toženke tudi na obravnavi sami pa ima za posledico priznanje navedenih dejstev kot dokazanih, enako kot to velja v pravnem postopku. Podobno je Vrhovno sodišče RS tudi povedalo v sodbi I Up 119/2019 dne 18. septembra 2019.

Takšna ureditev po večinskem mnenju teorije ne pomeni nesorazmernega bremena za stranko in ne pomeni neuravnoteženosti postopka v korist pospešitve na račun kakovosti sodne odločbe. S tem, ko se stranki naloži vsaj breme, da v primeru, ko se z navedbami nasprotne stranke ne strinja, da določno in obrazloženo pove, s katerimi navedbami se ne strinja in zakaj, ne okrne njene pravice do izjavljanja v postopku. Sodišču to omogoča osredotočanje na ugotavljanje dejstev, ki so med strankama resnično sporna, obenem pa je tudi verjetneje, da bo sodišče pravilno ugotovilo sporno dejstvo, če razpolaga z obrazloženimi nasprotujočimi si verzijami poteka dogodkov. Dvome o tem, ali ravnanje stranke pomeni zanikanje ali priznanje dejstev, pa najučinkoviteje odpravi ustrezno sodnikovo materialno procesno vodstvo.

---

<sup>455</sup> *Ibid.*, str. 171.

<sup>456</sup> Kerševan v Žuber (ur.), 2020, str. 171.

#### 2.5.4. PREKLUZIJA V UPRAVNEM SPORU

Najpomembnejša sankcija za nepravočasno navajanje dejstev in dokazov strank v upravnem sporu je, da sodišče prepozno podanih navedb sploh ne upošteva. Uvedba tovrstne sistemske prekluzije upravičuje zahteva po zagotavljanju sodnega varstva v razumnem roku. Evropsko sodišče za človekove pravice je v zadevi *Van de Hurk proti Nizozemski* potrdilo, da sistem prekluzij glede dejstev in dokazov ni nujno v nasprotju s 6. členom EKČP, če se vztraja pri njihovem izjemnem značaju in se jih dopusti le, če so nujno potrebne za zagotovitev učinkovitosti sodnega varstva v razumnem roku, če pripomorejo k pospešitvi postopka ter če je zamudo mogoče pripisati krivdi stranke in če kljub sistemu prekluzij stranki (predhodno) ostane razumna možnost, da se v postopku izjavi.<sup>457</sup> Na tem mestu je odgovornost sodišč, da z ustrezno ustavnoskladno razlago pojma »krivde« zagotovijo, da strankam ostane realna možnost, da se v postopku izjavijo. Sodišča morajo kot opravičljiv razlog za naknadno navedbo novih dejstev in dokazov upoštevati možnost, da stranka nekih dejstev predhodno ni navedla, ker se v predhodnem teku postopka in zbranim procesnim gradivu še niso izkazala kot relevantna.<sup>458</sup> Upoštevati je treba, da lahko stranka tudi v postopku glede na rezultate dokazovanja in pravna stališča, ki jih sodišče izraža bodisi izrecno bodisi konkludentno (npr.: z dokaznim sklepom, z vprašanji pričam, izvedencem), ugotovi, da bi bilo spor treba presojati po drugi pravni kvalifikaciji in da je zato treba navesti druga pravno relevantna dejstva.<sup>459</sup> Po Trampušu tudi ni vedno mogoče šteti kot nedopustno, če želi stranka počakati z navedbo »rezervnega« argumenta, dokler v postopku ne uvidi, da s primarnim argumentom ni uspela.<sup>460</sup> Nasprotno stališče bi nesorazmerno poseglo v pravico stranke, da se v postopku izjavi, in bi tudi okrnilo vsebinsko kakovost sodnega varstva.<sup>461</sup>

Prepoved navajanja dejstev in predlaganja dokazov, ki bi jih stranke lahko navedle in predlagale v postopku pred izdajo akta izhaja iz tretjega odstavka 20. člena ZUS-1. S tem je tudi v upravnem sporu sankcionirano nedopustno ravnanje strank, ki zlorabljajo procesne pravice in s tem neutemeljeno podaljšujejo postopek. Smrekar pravi, da se omenjena določba nanaša na dejstva in dokaze, ki so novost, ker so prvič predloženi šele v postopku pred sodiščem, kar

---

<sup>457</sup> Sodba ESČP v zadevi *Van de Hurk proti Nizozemski*, št. 16034/90 z dne 19. april 1994.

<sup>458</sup> Trampuš, 2002, str. 1549.

<sup>459</sup> *Ibid.*

<sup>460</sup> *Ibid.*

<sup>461</sup> Če bi od stranke zahtevali, da se že v začetni fazi postopka izjavi o vseh dejstvih in dokazih, ki so ji znana, ne glede na to, ali bi lahko bila pravno relevantna, bi močno omejili njeno pravico do izjave v postopku, po drugi strani pa navedeno ne bi pripomoglo k pospešitvi postopka.

pomeni, da pri izdaji akta niso bili upoštevani.<sup>462</sup> Pri tem je uporabljen splošni pojem akta, ki lahko obsega tako (upravni) akt, s katerim je bilo odločeno o tožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi, kot drug akt, o zakonitosti katerega odloča sodišče v upravnem sporu.<sup>463</sup> Pogoji za dopustno uveljavljanje novot je, da stranka v postopku izdaje akta ni imela možnosti navajanja dejstev in predlaganja dokazov, kar pomeni, da je bila opustitev navedb in predlogov posledica okoliščin, na katere ni mogla vplivati in torej krivde za njihov nastanek ni mogoče pripisati njej. Takšna okoliščina je na primer, če tožena stranka (kljub dolžnosti, ki izhaja iz načela zaslišanja stranke po 9. členu ZUP) ne omogoča uresničevanja pravice do izjave, ker ji ni dala možnosti, da se izreče o vseh okoliščinah in dejstvih, ki so bila navedena v ugotovitvenem postopku, ali je na primer ni pozvala po drugem odstavku 140. člena ZUP, da naj za svoje navedbe predloži dokaze.<sup>464</sup> Opravičljiva okoliščina je tudi v primeru, ko sicer toženi stranki ne bo mogoče očitati kršitev pravil postopka, a stranka ni podala pravočasnih navedb, predlogov, ker z dejstvi in dokazi do izdaje akta ni bila seznanjena kljub dovolj skrbni pripravi svoje zahteve vložene v upravnem postopku.<sup>465</sup> Prav tako, če se je za znana dejstva in dokaze šele po izdaji akta pokazala njihova pravna relevantnost. Prekluzija je urejena tudi v 52. členu ZUS-1, kjer sta določena vsebinska pogoja za dopustnost tožbenih novot. Prvi se nanaša na časovno dimenzijo nastanka (obstoja) dejstva in dokaza, torej, da gre za trditev o dejstvu in predlogu dokaza, ki je obstajal v času izdaje izpodbijanega upravnega akta. Drugi pa govori o upravičenosti tožnikove pasivnosti v upravnem postopku.<sup>466</sup>

Žuber ugotavlja, da so prekluzije v upravnem sporu v primerjavi s pravnim postopkom dokaj prožne in sorazmerne, saj upoštevajo, da se pogosto šele z razvojem upravnega spora pokažejo novi vidiki, ki zahtevajo navedbo novih dejstev in dokazov.<sup>467</sup> Prekluzije v upravnem sporu so torej primarno namenjene zagotavljanju učinkovitosti postopka, z njimi pa se hkrati sankcionira tudi zloraba pravic ali nerazumna in neopravičljiva pasivnost strank.<sup>468</sup> Zaradi slednjega je določen formalni pogoj, in sicer strankina obrazložitev, zakaj jih ni navedla v postopku izdaje upravnega akta.<sup>469</sup> V primeru, da ni bilo podanega ustreznega pojasnila, pa je sodišče dolžno v

---

<sup>462</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 116.

<sup>463</sup> *Ibid.*

<sup>464</sup> *Ibid.*

<sup>465</sup> *Ibid.*, str. 117.

<sup>466</sup> *Ibid.*, str. 311.

<sup>467</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 144.

<sup>468</sup> Zobec, 2009, str. 1369-1383.

<sup>469</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 144.

okviru materialno procesnega vodstva pozvati k razjasnitvi teh okoliščin. Če stranka tega vseeno ne stori, novot ni mogoče upoštevati in jih vsebinsko obravnavati.<sup>470</sup>

Kadar tožbene novote niso dovoljene in stranka izgubi pravico sklicevanja nanje pred upravnim sodiščem zaradi prekluzije, se ob tem nadalje zastavlja vprašanje, ali lahko stranka v tožbi oz. v pravnem sredstvu zoper sodbo sodišča prve stopnje uspe z zahtevo, da bi morale sodišče njene predloge upoštevati po uradni dolžnosti, in nanjo opreti trditve o kršitvi preiskovalnega načela.

Znano je, da v upravnem sporu korektiv razpravnemu načelu predstavlja preiskovalno pooblastilo urejeno v drugem odstavku 20. člena ZUS-1. Sodišče lahko na podlagi slednjega brez predloga strank izvede dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k temu, kar je tudi v javnem interesu, to je k razjasnitvi zadeve ter pravilni in zakoniti odločitvi. Žuber kljub možni jezikovni razlagi določbe, da lahko upravno sodišče brez predloga strank izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo pripomogli k razjasnitvi zadeve in k zakoniti ter pravični odločitvi, napotuje na namensko in sistemsko razlago omenjene določbe.<sup>471</sup> Po teh razlagah preiskovalno pooblastilo torej ne pomeni, da strankam sploh ni treba predlagati dokazov in da se lahko zanesejo, da bo njihovo neaktivnost v celoti nadomestilo sodišče, saj v upravnem sporu ni uveljavljenega načela materialne resnice, po katerem bi morale sodišče v celoti in po resnici ugotavljati dejansko stanje.<sup>472</sup> Smrekar tudi meni, da gre pri predmetnem pooblastilu za zbiranje dokazov zgolj za možnost sodišča in ne za njegovo dolžnost.<sup>473</sup> Zato tudi v primeru, da se sodišče za uporabo takega pooblastila ne odloči, ne gre za kršitev pravil ZUS-1 ali ZPP, ki bi jih uveljavljal tožnik, ki sam ustreznih dokaznih predlogov ni podal. Slednje potrjuje tudi novejša sodna praksa.<sup>474</sup> Če je stranka opustila navajanje dokazov, je to njeno procesno ravnanje, ki ga ne more kvalificirati kot kršitev postopka s strani Upravnega sodišča RS, ki tega ni ustrezno nadomestilo z izvedbo dokaza po uradni dolžnosti.<sup>475</sup> Nasprotno pa v ZR Nemčiji velja, da mora sodišče po uradni dolžnosti ugotoviti celotno dejansko stanje ob izrecni določbi zakona (86. člen VwGO).<sup>476</sup> Naše upravno sodišče bo zato na lastno pobudo izvajalo dokaze zlasti le v primerih, ko ti tožniku niso znani ali če sam nima do njih dostopa oziroma jih ne more predložiti v potrditev dejanskih navedb.

---

<sup>470</sup> *Ibid.*

<sup>471</sup> *Ibid.*, str. 125.

<sup>472</sup> *Ibid.*

<sup>473</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 115.

<sup>474</sup> Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 2/2020 z dne 16. junija 2020.

<sup>475</sup> Kerševan v Žuber (ur.), 2020, str. 169.

<sup>476</sup> *Ibid.*

## 2.5.5. ZAMUDNA SODBA V UPRAVNEM SPORU

Namen tega prispevka ni, da bi sistematično obravnavali vse vidike povezane z zamudno sodbo, temveč zgolj odgovoriti na vprašanje, ali je zamudna sodba (kot institut, ki sodi v sklop sankcij za neaktivnost strank) v upravnem sporu sploh možna. Po ZPP sodišče zamudno sodbo izda, če toženec, ki mu je bila tožba v odgovor pravilno vročena, ne odgovori na tožbo. Zamudna sodba temelji na neizpodbojni domnevi, da toženec s svojo pasivnostjo prizna tožnikove dejanske navedbe, na katerih ta gradi svoj tožbeni zahtevek, zato sodišče v postopku izdaje zamudne sodbe ne izvaja dokazov in ne preizkuša resničnosti tožnikovih dejanskih navedb. Splošno je torej mogoče ugotoviti, da je zamudna sodba v pravnem postopku sankcija za opustitev prvega procesnega dejanja (odgovora na tožbo), ki ga mora opraviti toženec. Nasprotno ZUS-1 ne določa takšne zakonske dolžnosti, saj v 38. členu ni določena obveznost vložitve odgovora na tožbo, temveč predvideva le, da sodišče pošlje kopijo tožbe s prilogami v odgovor toženi stranki in drugim strankam in da določi rok za odgovor, ki ne sme biti daljši od trideset dni, pri čemer mora tožena stranka v določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo. Če jih ne pošlje niti na novo zahtevo ali če izjavi, da jih ne more poslati, sme sodišče odločiti o stvari tudi brez spisov. Iz navedenega izhaja, da mora tožena stranka poslati upravne spise, lahko pa izkoristi možnost in na tožbo odgovori. V upravnem sporu se določba 38. člena ZUS-1 po ustaljeni sodni praksi<sup>477</sup> razlaga tako, da je vložitev obrazloženega odgovora na tožbo pravica, ne pa dolžnost tožene stranke, zato njena odločitev, da je ne bo koristila, ne more imeti posledic v smislu izdaje zamudne sodbe.<sup>478</sup> Uporaba določb ZPP o zamudni sodbi v upravnem sporu bi zato pomenila uporabo v nasprotju z ureditvijo iz ZUS-1, saj ne bi upoštevala, da odsotnost odgovora oziroma njegova vsebinska neobrazloženost v upravnem sporu ne pomeni kršitve dolžnega ravnanja ampak način uresničevanja pravice. Prav tako v ZUS-1 v 8. poglavju, kjer so določene možne vrste sodb v upravnem sporu, ni mogoče najti zamudne sodbe, kot jo zasledimo v določbi 318. člena ZPP.

## 2.6. STROŠKI

AVTOR: Lovro Bobnar

---

<sup>477</sup> Glej sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 848/2014 z dne 10. marca 2015; sklep in sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 387/2015 z dne 15. oktobra 2015; sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 2027/2014 z dne 4. maja 2016; sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 151/2016 z dne 15. junija 2016; sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 545/2016 z dne 1. junija 2016; sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 1579/2021-19 z dne 21. decembra 2021; sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 112/2016 z dne 19. maja 2017.

<sup>478</sup> Glej sklep Vrhovnega sodišča, št. X Ips 45/2017 z dne 12. aprila 2017.

### 2.6.1. UVOD

ZUS-1 ne določa, kaj obsegajo stroški postopka, zato v tem primeru skladno z 22. členom ZUS-1 pride v poštev uporaba ustreznih določb ZPP. V 151. členu ZPP je določeno, da so stroški (ki nastanejo v pravnem postopku) izdatki, ki nastanejo med postopkom ali zaradi postopka.<sup>479</sup> Kot strankini se štejejo stroški, ki neposredno bremenijo stranko, ko opravlja procesna dejanja (na primer sodne takse, stroški za zastopanje, potni stroški ...), sodni stroški pa so tisti, ki najprej bremenijo neposredno državo (na primer izdatki za priče, izvedence, tolmače, potne stroške sodišča ...).<sup>480</sup>

### 2.6.2. NAČIN ODLOČANJA O STROŠKIH POSTOPKA

Narava upravnega spora pride do izraza tudi, ko govorimo o stroških postopka, pravna pravila, ki stroške postopka urejajo, sledijo značilnostim upravnega spora in so zato drugačna od tistih, ki so za pravdni postopek urejena v ZPP. Po ZUS-1 se o stroških različno odloča ne samo glede na vrsto spora,<sup>481</sup> ampak tudi glede na vrsto sprejete odločitve o glavni stvari.<sup>482</sup>

Določbe ZPP<sup>483</sup> pridejo pri odločanju o stroških v upravnem sporu povsem v poštev, ko gre za spor polne jurisdikcije,<sup>484</sup> ki je urejen v 65. in 66. členu ZUS-1 (ki ureja subsidiarni upravni spor).<sup>485</sup> V tem primeru stroške postopka nosita tožnik ali toženec glede na uspeh, ki sta ga v postopku dosegla.<sup>486</sup> Poleg tega pa tudi, ko se postopek s tožbo ustavi, ker je upravni organ izdal upravni akt, s katerim je bilo dokončno odločeno o tožnikovi pravici, obveznosti oziroma pravni koristi, tožnik pa pri tožbi ne vztraja. V tem primeru pridejo v poštev merila iz 154. člena ZPP, torej sodišče odloča o stroških tožnika in o vseh drugih stroških na način, kot je določen v ZPP za pravdni postopek.<sup>487</sup> To pa pomeni, da je kot temeljno merilo za določitev tistega, ki nosi stroške postopka, predviden končni uspeh strank v upravnem sporu in se povrnejo tisti stroški, ki so objektivno gledano bili potrebni za to, da je bil spor rešen.<sup>488</sup>

---

<sup>479</sup> 151. člen ZPP v drugem odstavku določa, da pravdni stroški obsegajo tudi nagrado za delo odvetnika in drugih oseb, ki jim zakon priznava pravico do nagrade.

<sup>480</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 144–145.

<sup>481</sup> Lahko gre za spor o zakonitosti upravnega akta ali za spor polne jurisdikcije.

<sup>482</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 142.

<sup>483</sup> V poštev pridejo določbe 151. do 173.a člena ZPP.

<sup>484</sup> Pri sporu polne jurisdikcije ima sodišče ob ugotovljeni nezakonnosti presojanega posamičnega akta pooblastilo, da nezakoniti upravni akt odpravi in samo odloči o upravni zadevi.

<sup>485</sup> Glede na drugi odstavek 33. člena ZUS-1 pa lahko sodišče v subsidiarnem upravnem sporu posamični akt odpravi, izda ali spremeni; ugotovi, da je bilo z dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino; prepove nadaljevanje dejanja; odpravi posledice dejanja.

<sup>486</sup> Breznik, Grafenauer, 2009, str. 685.

<sup>487</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 143.

<sup>488</sup> *Ibid.*

Tretji odstavek 25. člena ZUS-1 določa:

*»Če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, se tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s pravilnikom, ki ga izda ministrica oziroma minister, pristojen za pravosodje (v nadaljnjem besedilu: minister, pristojen za pravosodje). Prisojeni znesek plača toženec.«*

Navedena določba pa pride v poštev v tistih primerih, ko sodišče odloča o zakonitosti aktov skladno s 63. in 64. členom ZUS-1. V teh primerih je način odločanja o stroških skladen z načelom uspeha, kar pomeni, da se stroški priznajo samo takrat, kadar v sporu zmaga tožnik, torej ko sodišče tožbi ugotovi in akt, ki je bil izpodbijan, odpravi, enako tudi v tistih primerih, kadar ugotovi njegovo nezakonitost, lahko celo njegovo ničnost. V opisanih situacijah se stroški ne odmerjajo povsem po določbah ZPP, pač pa pride v poštev povračilo stroškov v pavšalnem znesku, prisojeni znesek pa se naloži v plačilo toženi stranki.<sup>489</sup> Gre za način odločanja o stroških, ki je posledica odločitve Ustavnega sodišča RS, ki je v zadevi U-I-68/04-14 z dne 6. aprila 2006 presojalo, takrat sicer v 23. člen ZUS, ureditev stroškov v upravnem sporu.

Pobudnika sta v omenjeni zadevi zatrjevala, da povzroča tretji odstavek 23. člena ZUS neenakost med posamezniki, ki morajo svoje pravice uveljavljati v upravnem sporu, v katerem sodišče odloča le o zakonitosti upravnega akta, v primerjavi s tistimi, ki rešujejo spore v pravnem postopku. V pravnem postopku za plačilo oziroma povrnitev pravnih stroškov velja kriterij uspeha v pravdi, v upravnem sporu, v katerem se odloča o zakonitosti upravnega akta, pa mora vsaka stranka sama nositi svoje stroške ne glede na uspeh v postopku. Takšno razlikovanje naj ne bi bilo v skladu z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.<sup>490</sup> Pobudnika sta torej želela doseči, da se takrat veljavna ureditev poravnave stroškov postopka v upravnem sporu ugotovi za neskladno z ustavo in da se ureditev v upravnem sporu približa tisti, ki velja za stranke v pravnem postopku, ker za razlikovanje ni podlage in je ta v nasprotju z načelom enakosti, ki izhaja iz Ustave.

Ustavno sodišče RS je v nadaljevanju odločbe poudarilo, da Ustava ne zahteva, da bi morale biti rešitve glede razdelitve stroškov postopka enake v vseh, sicer medsebojno različnih sodnih postopkih, vendar mora biti različna ureditev stroškov postopka posledica dejanske različnosti posamezne vrste sporov, katerih reševanju so namenjeni različni sodni postopki. Sicer o obstoju

---

<sup>489</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 143.

<sup>490</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-68/04-14 z dne 6. aprila 2006, tč. 8. obrazložitve.

razumnega razloga za razlikovanje ni mogoče govoriti. Zato je Ustavno sodišče RS presodilo, ali je različna ureditev stroškov pri sporu polne jurisdikcije in sporu o zakonitosti upravnega akta posledica dejanske razlike med posameznima vrstama sporov, in odločilo, da je tretji odstavek 23. člena ZUS v delu, ki določa kriterije za povrnitev stroškov spora o zakonitosti posamičnega akta, v neskladju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, ker zakonodajalec ni navedel razumnega, iz narave stvari izhajajočega razloga za različen način povrnitve stroškov pri sporu o zakonitosti posamičnega akta in sporu polne jurisdikcije. Zaradi omenjenega razloga pa ga je Ustavno sodišče RS v tem delu tudi razveljavilo.<sup>491</sup>

Tako kot v pravnem postopku, kjer je sprejet Pravilnik o povrnitvi stroškov v pravnem postopku,<sup>492</sup> se pavšalni znesek povračila stroškov tudi v upravnem sporu prisodi v skladu s pravilnikom, v tem primeru gre za Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju Pravilnik).<sup>493</sup>

Pravilnik v 5. členu določa:

*»Pri določitvi in povrnitvi stroškov tožniku po tem pravilniku se ne uporabljajo določbe drugih predpisov, razen v primeru, če v postopku nastanejo tudi stroški prič, izvedencev in tolmačev, ko se ti stroški povrnejo na podlagi zakona, ki ureja pravdni postopek, in podzakonskih predpisov, izdanih na njegovi podlagi.«*

To pomeni, da je skladno s 5. členom izključena uporaba drugih predpisov. Glede stroškov, ki se povrnejo tožniku, je torej izključena uporaba določb ZPP in tudi drugih podzakonskih predpisov, seveda samo, če se nanašajo na višino in obseg stroškov ter upravičence do povračila, medtem ko se za procesne določbe, ki niso urejene v Pravilniku, lahko uporabljajo procesna pravila, ki izhajajo iz ZUS-1, oziroma predvsem iz ZPP, glede na to, da je ureditev stroškov v ZUS-1 v veliki meri oprta na pravila ZPP.<sup>494</sup> To je v svoji sodni praksi poudarilo tudi Vrhovno sodišče RS. Zapisalo je, da je za določene stvari, torej procesne določbe, če te niso urejene v Pravilniku, treba uporabiti pravila, ki so urejena v ZUS-1 oziroma ZPP.<sup>495</sup>

Določbe ZPP, s čimer se upravni spor približuje oziroma je podoben pravnemu postopku, se glede stroškov uporabljajo tudi glede načina predhodnega kritja stroškov, zlasti sodnih. Zahteva

<sup>491</sup> Ustavnega sodišča RS, št. U-I-68/04-14 z dne 6. aprila 2006, tč. 14 obrazložitve.

<sup>492</sup> Pravilnik o povrnitvi stroškov v pravnem postopku, Uradni list RS, št. 15/03 in 32/13.

<sup>493</sup> Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu, Uradni list RS, št. 24/07 in 107/13.

<sup>494</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 144.

<sup>495</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 684/2011 z dne 8. decembra 2011, tč. 11. obrazložitve.

po povračilu stroškov mora biti namreč postavljena na način in skladno z roki, ki so določeni v 163. členu ZPP.<sup>496</sup>

Ko zadeva z Upravnega sodišča RS pride pred Vrhovno sodišče RS, se upravni spor, kar zadeva odločanje o stroških postopka, popolnoma približa oziroma izenači s pravdnim postopkom. Za odločanje o stroških na pritožbeni in revizijski stopnji,<sup>497</sup> se uporabljajo samo pravila ZPP, ker ZUS-1 ne določa posebnih pravil. Še bolj jasno se približek pravilom pravnega postopka vidi zaradi tega, ker iz 25. člena ZUS-1 in iz Pravilnika izhaja, da se nanaša samo na postopek pred sodiščem prve stopnje. Zato je torej pri odločanju o zgoraj naštetih stroških treba uporabiti pravila iz 165. člena ZPP.<sup>498</sup>

Pravila iz ZPP je treba uporabiti tudi, ko gre za povračilo stroškov stranki z interesom. Ker tega vprašanja ZUS-1 ne ureja in je za povračilo teh stroškov skladno z 22. členom ZUS-1 treba uporabiti določbe ZPP, glede povrnitve stroškov udeležencev v postopku<sup>499</sup> se uporablja Pravilnik o povrnitvi stroškov v pravdnem postopku.<sup>500</sup>

### 2.6.3. NEKATERI POUDARKI SODNE PRAKSE

V zadevi U-I-147/08, Up-1547/08 z dne 11. novembra 2009 je Ustavno sodišče RS odločalo v zadevi, kjer je pobudnik izpodbijal četrti odstavek 25. člena ZUS-1, ki se glasi: *»Če sodišče tožbo zavrne ali zavrže ali se postopek ustavi, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka.«* Po vsebini pobudnik navedeni določbi očita neskladje z Ustavo v delu, ki se nanaša na stroške postopka v primeru ustavitve postopka. Pobudnik je izpodbijano ureditev primerjal z ureditvijo povračila stroškov v pravdnem postopku in menil, da je dopustno drugače določiti le tista pravila postopka, ki jih narekuje drugačna narava sporov.<sup>501</sup>

Ustavno sodišče RS je izpodbijani četrti odstavek 25. člena ZUS-1 presojalo z vidika ustavitve postopkov upravnega spora v vseh primerih iz tretjega in četrtega odstavka 39. člena ZUS-1.<sup>502</sup> Bistvo odločitve je v tem, da za enako ureditev stroškov ustavljenega upravnega spora v vseh

---

<sup>496</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 145.

<sup>497</sup> To je o stroških sodnih taks in odvetniških stroških za sestavo pravnega sredstva oziroma odgovora nanj.

<sup>498</sup> *Ibid.*

<sup>499</sup> Gre za priče, izvedence, tolmače, stranke, pooblaščenke in uradne osebe oziroma državne organe.

<sup>500</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 146.

<sup>501</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-147/08, Up-1547/08 z dne 11. novembra 2009, tč. 10. in 11. obrazložitve.

<sup>502</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-147/08, Up-1547/08 z dne 11. novembra 2009, tč. 14 obrazložitve.

primerih iz 39. člena ZUS-1 ne glede na različen dejanski in pravni položaj strank po ustavitvi postopka ni razumnega razloga.<sup>503</sup>

Kar se tiče razmerja med upravnim sporom in pravnim postopkom in morebitnega približevanja tega pravilom pravnega postopka, je Ustavno sodišče RS v odločbi poudarilo, da je za odločanje o stroških pravnega postopka odločilno načelo končnega uspeha, ne pa uspešnost posameznih pravnih dejanj. Temu položaju primerljivi so položaji ustavitve upravnega spora v primerih, ko upravni organ med postopkom spremeni izpodbijani upravni akt tako, da je o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika dokončno odločeno v njegovo korist, pri tem pa niso kršene pravice koga drugega. V vseh drugih primerih spremenjena ali nova odločba upravnega organa ne pomeni končne odločitve o tožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi. Zato uspeha končne odločitve v upravnem sporu ni mogoče primerjati s končnim uspehom v pravnem postopku.<sup>504</sup>

Zakonodajalec je navedeno odločbo Ustavnega sodišča RS izvršil tako, da je v 25. člen ZUS-1 vnesel nov peti odstavek, v katerem je v prvem stavku za primer, če se postopek ustavi po tretjem odstavku 39. člena ZUS-1, ker je organ izdal upravni akt, s katerim je bilo dokončno odločeno o tožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi, tožnik pa pri tožbi ne vztraja, določil, da sodišče odloči o stroških postopka po prvem odstavku 25. člena ZUS-1, to je po določbah ZPP.<sup>505</sup>

V navedeni odločbi je Ustavno sodišče RS potrdilo stališče pravne teorije, da je položaj iz tretjega odstavka 39. člena ZUS-1 primerljiv s situacijo v pravnem postopku, kjer toženec izpolni tožbeni zahtevek, tožnik pa tožbo umakne. Izpolnitev tožbenega zahtevka po vložitvi tožbe pomeni njegovo pripoznavo. Pripoznava pa je enostranska brezpogojna izjava toženca nasproti sodišču, da je tožbeni zahtevek utemeljen.<sup>506</sup>

#### **2.6.4. STROŠKI POSTOPKA V PRIMERU NEUPRAVIČENIH IZOSTANKOV**

Če stranka ne pride na pripravljalni narok in se glede pravnega postopanja v tem primeru opremo na prvi odstavek 282. člena ZPP, lahko ugotovimo, da bo stranka izgubila pravico zahtevati povrnitev nadaljnjih stroškov postopka v upravnem sporu. Opozoriti je treba, da se pravila o povračilu stroškov postopka v ZUS-1 bistveno razlikujejo od tistih v ZPP. Zaradi te razlike sankcija, ki jo ZPP določa za odsotnost strank na pripravljalnem naroku, v upravnem

---

<sup>503</sup> *Ibid.*, tč. 21. obrazložitve.

<sup>504</sup> *Ibid.*, tč. 18. obrazložitve.

<sup>505</sup> Sklepa Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 187/2015 z dne 9. februarja 2017, tč. 8. obrazložitve.

<sup>506</sup> *Ibid.*, tč. 10. obrazložitve.

sporu ne doseže svojega namena. ZPP v 154. členu določa pravilo uspeha: tista stranka, ki v pravdi ne uspe, mora nasprotni stranki povrniti stroške pravnega postopka. Če bo sodišče v upravnem sporu tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo njegovo nezakonitost, se bo tožniku prisodil pavšalni znesek povračila stroškov po Pravilniku. Če pa bo sodišče tožbo zavrnilo ali zavrglo ali če se bo postopek ustavil, bo vsaka stranka trpela svoje stroške postopka. Pravila o računanju in plačilu stroškov postopka, ki jih vsebuje ZPP, bo Upravno sodišče RS uporabilo zgolj v primeru, ko bo odločalo v sporu polne jurisdikcije.<sup>507</sup>

Trenutna ureditev pravil o stroških postopka po 25. členu ZUS-1 in Pravilniku tožene stranke ne motivira k udeležbi na naroku. Če stranka ne pride na pripravljalni narok, govorimo o sankciji izgube pravice do povrnitve nadaljnjih stroškov postopka v upravnem sporu. V primeru uspeha tožene stranke bo v skladu s četrtem odstavkom 25. člena ZUS-1 vsaka stranka trpela svoje stroške postopka. To pa za toženo stranko ni primerna spodbuda za aktivno sodelovanje v postopku. Drugače velja, ko bo Upravno sodišče RS odločilo v sporu polne jurisdikcije, takrat bo namreč o stroških postopka odločeno na podlagi ZPP.<sup>508</sup>

#### **2.6.6. SKLEP**

Stroški so gotovo tudi v upravnem sporu pomemben del postopka. Zato je ključno, da so urejeni na način, ki zasleduje namen in cilje upravnega spora. Pomembno je tudi, da so hkrati skladno z načelom enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena URS urejeni tako, da so stranke v upravnem sporu v bistveno enakem položaju kot stranke v drugih sodnih postopkih. Odstopanje od tega je mogoče samo v tistih primerih, kjer zaradi narave stvari obstaja razumen razlog za razlikovanje.

Čeprav se ureditev stroškov postopka iz 25. člena ZUS-1 opira na ZPP in se stroški postopka v nekaterih primerih dosadijo na popolnoma enak način kot v pravnem postopku, s čimer se vsaj v tistih primerih upravni spor še v eni fazi postopka približuje pravilom pravnega postopka, je treba upoštevati, da so pravila o povračilu stroškov postopka v ZUS-1 urejena drugače kot v ZPP.

Zamisel zakonodajalca, da pravila glede stroškov postopka v upravnem sporu približa pravilom pravnega postopka, se je pokazala v fazi sprejemanja novele ZUS-1C, kjer je bila sprememba oziroma prilagoditev 25. člena ZUS-1, ki ureja stroške postopka, dolgo del zakonodajnega gradiva. Zamisel zakonodajalca je bila, da se bodo stroški postopka, če bo sodišče v zadevi

---

<sup>507</sup> Lovšin in Štemberger, 2021, str. 89.

<sup>508</sup> *Ibid.*, str. 103.

odločilo na glavni obravnavi, tožeči in tudi toženi stranki priznali po splošnih pravilih pravnega postopka<sup>509</sup>. Ko bo Upravno sodišče RS odločalo na seji, pa se tožniku v primeru uspeha prizna povračilo stroškov v skladu s Pravilnikom in se naloži v plačilo toženi stranki. Na omenjeni predlog ureditve je Upravno sodišče RS podalo pripombe, saj je menilo, da ni videti razumnejšega razloga za različen način povrnitve stroškov glede na to, ali sodišče odloča na seji ali na glavni obravnavi.<sup>510</sup> Takšna ureditev stroškov postopka pa bi bila po mnenju Upravnega sodišča RS neskladna z ustavnim načelom enakega varstva pravic, ki prepoveduje, da bi posameznika v primerjavi z drugimi naslovniki pravne norme brez stvarnega razloga obravnavali drugače. Zaradi zgoraj povzetega mnenja Upravnega sodišča RS, pa tudi pripomb drugih, ki so posredovali svoja mnenja v okviru ponovnega medresorskega in strokovnega usklajevanja novele ZUS-1C, je predlagatelj odstopil od predloga sprememb in dopolnitev 25. člena ZUS-1, zato ureditev glede stroškov postopka ostaja nespremenjena.<sup>511</sup>

Čeprav je gotovo pomembno, da se upošteva posebnosti upravnega spora, bi bilo smiselno v prihodnosti razmišljati o prilagoditvi zakonodaje, ki ureja stroške postopka v upravnem sporu, predvsem v smeri motivacije tožene stranke, da se udeležuje glavne obravnave in aktivno sodeluje v postopku. Če bi v primeru izvedene glavne obravnave, na kateri bi sodelovali tožeča in tožena stranka, stroške postopka v vseh primerih dosojali po ZPP, bi bil to korak k spodbudi toženca<sup>512</sup> za udeležbo in aktivno sodelovanje na glavni obravnavi, saj bi, drugače od sedanje ureditve, lahko uveljavljal nastale stroške in v primeru uspeha tudi zahteval njihovo povračilo.<sup>513</sup> Aktivnost strank pa bi lahko pospešila tek postopka in pripomogla k hitrejšemu reševanju zadev in zmanjševanju nerešenih zadev na Upravnem sodišču RS.

## **2.7. PRESOJA PROCESNIH KRŠITEV ZPP IN ZUS-1 V PRITOŽBENEM POSTOPKU IN REVIZIJSKEM POSTOPKU**

AVTOR: Alen Kerkoč in Aljoša Kalacanović

### **2.7.1. PRESOJA PROCESNIH KRŠITEV V PRITOŽBENEM POSTOPKU**

---

<sup>509</sup> Torej z uporabo ZPP.

<sup>510</sup> Dejstvo, da je sodišče v zadevi odločilo na glavni obravnavi, samo po sebi še ne pomeni, da gre za zahtevnejšo zadevo.

<sup>511</sup> Besedilo Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, str. 33.

<sup>512</sup> Smiselno enako velja tudi za tožnika.

<sup>513</sup> Lovšin in Štemberger, 2021, str. 89.

Sodba se sme izpodbijati zaradi bistvenih kršitev določb postopka v upravnem sporu, zaradi zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta ter zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.<sup>514</sup>

Kršitve pravil postopka se lahko uveljavljajo v pritožbi le, če gre za bistvene kršitve določb postopka, ko sodišče med postopkom ni uporabilo kakšne določbe ZUS-1 oziroma ZPP, ali jo je uporabilo nepravilno. Vsako ravnanje sodišča, ki je v nasprotju z določbami ZUS-1 oziroma ZPP, predstavlja kršitev pravil postopka upravnega spora, vendar to še ne pomeni, da vsako tako kršitev pritožbeno sodišče sankcionira z razveljavitvijo izpodbijane sodne odločbe. Kršitve, ki v nobenem primeru ne vplivajo na vsebino, pravilnost odločbe in bi bilo samo zaradi njih nesmiselno in nelogično sodbo razveljaviti, so nebistvene.<sup>515</sup> Če pa se pojavi takšna kršitev postopkovnih določb, za katerimi stoji pravna vrednota *per se*, se o vplivu dane kršitve na končni rezultat postopka ne sprašujemo.<sup>516</sup> V tem primeru gre za absolutno bistvene kršitve določb upravnega spora, ki so določene v tretjem in četrtem odstavku 75. člena ZUS-1, in sicer če je bilo sodišče nepravilno sestavljeno ali če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki ni sodeloval na glavni obravnavi (1. tč. drugega odstavka 339. člena ZPP); če je pri izdaji sodbe sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki bi moral biti po zakonu izločen (1. do 5. tč. prvega odstavka 70. člena ZPP) oziroma ki je bil s sklepom predsednika oziroma predstojnika sodišča izločen (2. tč. drugega odstavka 339. člena ZPP); če je bilo odločeno o zahtevku v sporu, ki ne spada v sodno pristojnost (3. tč. drugega odstavka 339. člena ZPP); če je sodišče na ugovor stranke v odločbi, ki je bila vzeta v sodbo, nepravilno odločilo, da je stvarno pristojno ali krajevno pristojno (4. tč. drugega odstavka 339. člena ZPP); če ima sodba pomanjkljivosti, zaradi katerih se ne more preizkusiti, zlasti, pa če je izrek sodbe nerazumljiv, če nasprotuje samemu sebi ali razlogom sodbe ali če sodba sploh nima razlogov ali v njej niso navedeni razlogi o odločilnih dejstvih ali so ti razlogi nejasni ali med seboj v nasprotju (14. tč. 2. odstavka 339. člena ZPP); če bi moralo sodišče tožbo zavreči s sklepom, ker niso bile izpolnjene procesne predpostavke za njeno obravnavo (1. odstavek 36. člena ZUS-1); če bi moralo sodišče upravni akt odpraviti, ker ima take bistvene pomanjkljivosti, da zaradi njih ni mogoče presoditi, ali je zakonit ali ne (1. odst. 37. člena ZUS-1); če Vrhovno sodišče RS ugotovi, da se je postopka na prvi stopnji udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik, ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so

---

<sup>514</sup> Prvi odstavek 75. člena ZUS-1.

<sup>515</sup> Na primer kakšne redakcijske napake ali če je sodišče namesto s sklepom odločilo s sodbo.

<sup>516</sup> Zobec v Ude in Galič (red.), 2009, str. 250.

bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena; če je sodišče izdalo sodbo brez glavne obravnave v nasprotju z zakonom o upravnem sporu (ZUS-1). Zanimivo je, da se kot absolutna bistvena kršitev po ZUS-1 ne šteje kršitev iz 11. točke drugega odstavka 339. člena ZPP, saj narava upravnega spora ne izključuje, da bi se postopka udeleževal nekdo, ki nima sposobnosti biti stranka. Ugovori pravni subjektiviteti ali procesni sposobnosti tožnikov so povsem možni, nenazadnje se te okoliščine tekom postopka lahko tudi spremenijo. Na pravdno sposobnost oziroma na procesno sposobnost pa je sodišče skladno z 80. členom ZPP tako ali tako paziti po uradni dolžnosti cel čas postopka.

Sodba je zaradi relativno bistvenih kršitev izpodbojna, zaradi absolutno bistvenih kršitev pa absolutno neveljavna, ta razlika pa se nanaša na dejstvo, da mora na nekatere absolutno bistvene kršitve sodišče paziti po uradni dolžnosti.<sup>517</sup> Če stranka pritožbenih razlogov ne navede, pritožbeno sodišče pritožbo vseeno obravnava in preizkusi, ali so podani razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti (na podlagi 76. člena ZUS-1). Pri tem ni jasno, kateri naj bi ti razlogi bili, saj ZUS-1 ne določa obsega preizkusa po uradni dolžnosti v pritožbenem postopku. Teorija se do uporabljivosti drugega odstavka 37. člena ZUS-1 v postopku s pritožbo ne opredeljuje,<sup>518</sup> kar bi lahko pripisali sistemski razlagi glede na umeščenost člena v poglavje, ki ureja prvostopni postopek v upravnem sporu. Ne glede na to bi namenska razlaga terjala, da tudi pritožbeno sodišče na najhujše kršitve postopka (tj. na ničnost izpodbijanega akta) pazi po uradni dolžnosti, se po stališču teorije glede pritožbenih razlogov uporablja ZPP.<sup>519</sup> Ta v drugem odstavku 350. člena določa, da sodišče po uradni dolžnosti pazi na bistvene kršitve določb pravnega postopka iz 1., 2., 3., 6., 7., 11. točke (razen glede obstoja in pravilnosti pooblastila za postopek pred sodiščem prve stopnje) ter 12. in 14. točke drugega odstavka 339. člena tega zakona in na pravilno uporabo materialnega prava.<sup>520</sup> Primerljiva določba 350. člena ZPP po večinskem stališču pravne teorije in prakse namreč zaradi posebnosti upravnega spora ni povsem uporabljiva,<sup>521</sup> zato naj bi bila presoja procesnih kršitev po uradni dolžnosti omejena na vse absolutne bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, ki jih določa ZUS-1 v tretjem in

---

<sup>517</sup> Kljub vsemu pa bo odsotnost pritožbe povzročila pravnomočnost prvostopenjske sodne odločbe ne glede na morebitne kršitve.

<sup>518</sup> Glej npr. Golob v Kerševan (ur.), 2019, str. 436-438.

<sup>519</sup> Prav tam.

<sup>520</sup> Domjan Pavlin v Kerševan (ur.), 2019, str. 424.

<sup>521</sup> Kot primer: v sodni praksi je ustaljeno stališče, da Upravno sodišče RS ne more izdati zamudne sodbe, saj leta temelji na opustitvi zakonske dolžnosti podati odgovor na tožbo, po ZUS-1 pa takšne dolžnosti tožena stranka nima. 38. člen ZUS-1 določa, da mora tožena stranka poslati vse spise, v primeru da jih ne pošlje, sodišče odloči brez njih. Da ob posredovanju spisov še odgovori na tožbene navedbe je zgolj pravica tožene stranke in ne dolžnost tako kot po ZPP (Sodba Upravnega sodišča RS, št. II U 41/2017-11 z dne 17. aprila 2019). Posledično pomeni, da 7. točka drugega odstavka 339. člena ZPP za presojo po uradni dolžnosti ni uporabljiva.

četrtem odstavku 75. člena.<sup>522</sup> Stališče je prepričljivo zgolj, kolikor se nanaša na absolutne bistvene kršitve postopka, pri čemer pa ne upošteva očitne pomembnosti, ki jo ima (glede na določbo drugega odstavka 37. člena ZUS-1) za zakonodajalca ničnost akta kot najhujša kršitev določb upravnega postopka.

Z novelo ZPP-D, z začetkom veljavnosti od 1. 10. 2008, je bila določena nova 15. točka drugega odstavka 339. člena ZPP, v katero se je preneslo del besedila iz dotedanje 14. točke omenjene določbe (»če je o odločilnih dejstvih nasprotje med tem, kar se navaja v razlogih sodbe o vsebini listin, zapisnikov o izvedbi dokazov ali prepisov zvočnih posnetkov, ter samimi temi listinami, zapisniki oziroma prepisi«). Izločitev te kršitve iz 14. točke drugega odstavka 339. člena ZPP pomeni, da »protispisnost« po mnenju zakonodajalca ne ogroža kakšne tako pomembne vrednote, da bi jo bilo treba zaradi javnega interesa po uradni dolžnosti upoštevati tudi v pritožbenem postopku, saj od te novele dalje ne gre več za absolutno bistveno kršitev.<sup>523</sup> Vendar pa gre tukaj po vsej verjetnosti za napako zakonodajalca, ki je 15. točko iz sistemskih in nomotehničnih razlogov izločil iz 14. točke, pri tem pa pozabil upoštevati spremembo ZPP v ZUS-1, saj ni mogoče najti razlogov, da se kršitve te določbe ne bi štele za absolutno bistveno kršitev določba postopka v upravnem sporu.<sup>524</sup>

Absolutno bistvene kršitve pravil postopka so tiste kršitve nekaterih določb postopka, ki tako globoko posegajo v strukturo postopka, njegova temeljna načela, vrednote in jamstva poštenega sojenja, ki jih je potrebno nujno upoštevati, ne da bi se pri tem spraševali o njihovem vplivu na rezultat sojenja, saj gre pri tem za presumpcijo *iuris et de iure*. Prepoznamo jih po določbi »bistvena kršitev določb postopka je vselej podana«, ki ne daje možnega manevrskega prostora glede razlage obstoja bistvenosti kršitve. Med absolutno bistvene kršitve štejemo kršitve iz tretjega in četrtega odstavka 75. člena ZUS-1. Na prvi pogled izgleda, da zakon izčrpno našteva absolutno bistvene kršitve. Kljub temu pravna teorija nima enotnega stališča o tem, ali so absolutno bistvene kršitve naštetle taksativno ali le primeroma, posledično razmejitev med absolutnostjo in relativnostjo bistvene kršitve ni jasna in nesporna. Novejša sodna praksa je z ustrezno ustavnoskladno argumentacijo že večkrat razglasila absolutno bistvene kršitve tudi tiste, ki se jih ni dalo subsumirati pod določbi tretjega in četrtega odstavka 75. člena ZUS-1. Kot primera sta stališči Vrhovnega sodišča RS v sklepu X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017 in sklepu X Ips 295/2016 z dne 8. marca 2017, iz katerih izhaja, da kadar gre za kršitev ustavne

---

<sup>522</sup> Golob v Kerševan (ur.), 2019, str. 437.

<sup>523</sup> Domjan Pavlin v Kerševan (ur.), 2019, str. 427.

<sup>524</sup> Golob v Kerševan (ur.), 2019, str. 437.

procesne pravice (na primer pravice do izvajanja dokazov), jo je potrebno poleg primerov določenih v tretjem odstavku 75. člena ZUS-1, opredeliti kot absolutno bistveno kršitev pravil postopka upravnega spora.<sup>525</sup> S takšnim postopanjem sodne prakse bi se po vsej verjetnosti strinjal Juhart, ki zagovarja demonstrativno naštevaje absolutnih bistvenih kršitev v zakonu.<sup>526</sup> Medtem ko Ude, hrvaška teoretika Triva in Dika menijo nasprotno in se zavzemajo za taksativno razumevanje predmetnih določb.<sup>527</sup> Absolutnim bistvenim kršitvam so skupne štiri značilnosti, in sicer 1. da gre za absolutnost v pomenu irelevantnosti vprašanja vpliva na sodbo, saj takšne kršitve že zaradi svoje narave vselej vplivajo na rezultat postopka, na primer, ker gre za poseganje v nekatere z ustavo določene najpomembnejše vrednote; 2. zaradi učinka absolutno bistvenih kršitev na sodbo, saj povzročajo takojšnjo razveljavitev izpodbijane sodbe; 3. večino takih kršitev sodišče ugotavlja že po uradni dolžnosti, pritožniku pa takšnih kršitev ni potrebno obrazložiti, in 4. omejenost števila absolutno bistvenih kršitev in po mnenju večine teoretikov njihova izčrpnost.<sup>528</sup> Menim, da našteje značilnosti niso opredeljeno kumulativno in da so nekatere z novejšo sodno prakso že presežene. Že novela ZPP-D je po mojem mnenju omajala značilnost, da vsaka absolutno bistvena kršitev pomeni avtomatično razveljavitev izpodbijane sodne odločbe, saj je po novem v drugem odstavku 347. člena ZPP naložila pritožbenemu sodišču, da razpiše glavno obravnavo, v kolikor je bistvene kršitve določb pravnega postopka glede na njihovo naravo mogoče odpraviti z opravo procesnih dejanj pred sodiščem. V takem primeru bo posledično pritožba zavrnjena, sodba prve stopnje pa potrjena. Absolutno bistvene kršitve, ki jih lahko pritožbeno sodišče glede na njihovo naravo samo odpravi z opravo procesnih dejanj, so zato v svojem bistvu relativne.<sup>529</sup>

## **2.7.2. PRESOJA PROCESNIH KRŠITEV V REVIZIJSKEM POSTOPKU**

Novela ZPP-E je sistemsko ustrezno poenotila dostop do Vrhovnega sodišča RS v reviziji tudi v upravnem sporu, tako da je razveljavila določbe 83. ter od 86. do 91. člena ZUS-1. Zato se tudi za vlaganje revizije po ZUS-1 uporabljajo pravila, ki jih ureja ZPP. ZUS-1 kot specialni zakon ureja le tista vprašanja, ki jih je treba prilagoditi odločanju v upravnem sporu, ob tem pa

---

<sup>525</sup> Več o tem v nadaljnjem razdelku Kršitev ustavne procesne pravice kot absolutna bistvena kršitev pravil postopka v upravnem sporu.

<sup>526</sup> Juhart v Juhart, Ude, Wedam Lukić (ur.), 1974, str. 408.

<sup>527</sup> Glej v Ude, 2002, str. 325 in Dika, Triva, 2004, str. 688.

<sup>528</sup> Zobec v Ude in Galič (red.), 2009, str. 266.

<sup>529</sup> *Ibid.*, str. 268.

je potrebno glede na nekatere razlike (na primer v organizaciji sodišč) tudi ZPP ustrezno sistematično in teleološko razlagati.<sup>530</sup>

Javna funkcija Vrhovnega sodišča RS se zagotavlja z omejenim in objektivno zasnovanim dostopom do sodišča – merilo za dostop je pomembno pravno vprašanje. Vrhovno sodišče RS mora za vsebinsko obravnavo revizije najprej presoditi, ali so izpolnjeni zakonsko določeni pogoji, ki so določeni v ZPP, in sicer, da gre za pravno vprašanje, glede katerega odločitev upravnega sodišča odstopa od sodne prakse Vrhovnega sodišča RS, ali da gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse Vrhovnega sodišča RS ni, še zlasti če sodna praksa Upravnega sodišča RS ni enotna, ali, da gre za pravno vprašanje, glede katerega sodna praksa Vrhovnega sodišča RS ni enotna, saj bi sprejetje pravnih stališč, pri katerih se je zaradi poteka časa razvila neenotna sodna praksa lahko pomenilo celo hudo kršitev načel pravne države (2. člen Ustave RS).<sup>531</sup>

Revizijski razlogi so določeni v 85. členu ZUS-1. Revizija se lahko vloži zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu iz drugega in tretjega odstavka 75. člena ZUS-1, torej tako zaradi relativnih kot absolutnih bistvenih kršitev ter zaradi zmotne uporabe materialnega prava. Ob tem je potrebno opozoriti, da revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja (drugi odstavek 85. člena, podobno določba 370. člena ZPP), saj so pogosta revizijska zatrjevanja o postopkovnih kršitvah iz 14. in 15. točke drugega odstavka 339. člena ZPP, v bistvu pa se z navedbami izpodbija dejansko stanje.<sup>532</sup> Takih izvajanj Vrhovno sodišče RS že zdaj ni dopuščalo, upošteva novo ureditev pogojev in razlogov za dopustitev revizije, pa do takih položajev v postopku presoje revizije sploh ne bi smelo prihajati. Na tem mestu se lahko vprašamo o primernosti predmetne zakonske ureditve na področju upravnega spora, da so med revizijskimi razlogi navedene relativne bistvene kršitve, saj pri slednjih v večini primerov ne gre za »kvalificirane« kršitve procesnega prava. Teorija na področju civilnega procesnega prava celo poudarja, da niti absolutna bistvena kršitev pravil postopka ne pomeni vedno avtomatično kršitve ene od temeljnih človekovih pravic, zato naj bo pri tovrstnih kršitvah zadržanost najvišjega rednega sodišča.<sup>533</sup> Menim, da bi Vrhovno sodišče RS tudi na upravnem področju moralo biti pri dopustitvah revizije iz procesnih kršitev precej zadržano, s pomočjo razlage prej opisane »kvalificiranosti« kršitve, kršitve ustavnih jamstev in preko

---

<sup>530</sup> Predlog Ministrstva za pravosodje predpisa Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku z dne 7. septembra 2016, str. 14, URL: <https://e-uprava.gov.si/drzava-in-druzba/e-demokracija/predlogi-predpisov/predlog-predpisa.html?id=4241> (18. julij 2023).

<sup>531</sup> Kerševan v Kerševan (ur.), 2019, str. 466.

<sup>532</sup> Golob v Kerševan (ur.), 2019, str. 482.

<sup>533</sup> Bratković, 2018, str. 168.

vprašanja ogroženosti pravne varnosti. V nasprotnem primeru skozi priprta vrata namesto javnega vstopa individualni subjektivni interes. Po zatrjevanjih vrhovne sodnice Nine Betetto<sup>534</sup> velja precejšnja neusklajenost med posameznimi sodniki in oddelki Vrhovnega sodišča RS pri vrednotenju, kaj je pomembno pravno vprašanje, zato se bodo morala stališča o konkretizaciji pravnega standarda »pomembno pravno vprašanje« še posebej na področju procesnih kršitev izčistiti.

Vrhovno sodišče RS na podlagi 92. člena ZUS-1 zavrne revizijo kot neutemeljeno, če ugotovi, da ni bilo podanih razlogov, zaradi katerih je bila vložena ali razlogov, na katere mora sodišče paziti po uradni dolžnosti. Ob tem pa je sporno vprašanje, za katere razloge gre, saj v ZUS-1 ni moč najti določbe, ki bi določala obseg preizkusa revizije po uradni dolžnosti. ZPP ima 92. členu ZUS-1 primerljivo določbo v 378. členu ZPP, saj gre praktično za kopijo omenjene določbe. Kljub vsemu pa omenjeni določbi nista usklajeni z določbo 371. člena ZPP, ki jasno določa obseg preizkusa sodbe v revizijskem postopku, in sicer da revizijsko sodišče preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu, in glede tistih konkretnih pravnih vprašanj, glede katerih je bila revizija dopuščena. Prav tako je v tretjem odstavku 374. člena ZPP določeno, da revizija, ki presega okvir sklepa, s katerim je bila dopuščena, ne bo presojana, saj izven navedenega okvira revizija ni dovoljena.

Iz obrazložitve novele ZPP-D o črtanju 86. člena ZUS-1 je moč razbrati namen zakonodajalca, da v sistemu dopuščene revizije ni potrebe po uradnem preizkusu pravnomočne sodbe glede pravilnosti materialnega prava, ki je predvsem v interesu stranke in ga bo, če je sodišče napačno uporabilo materialno pravo v njeno škodo, sama izpodbijala.<sup>535</sup> S tem je želel zakonodajalec poudariti, da je revizija izredno pravno sredstvo, s pomočjo katere se posega v pravnomočnost sodnih odločb le izjemoma. Takemu stališču pritrjuje tudi sodna praksa tako v pravnih kot upravnih zadevah,<sup>536</sup> zato gre po vsej verjetnosti v 92. členu ZUS-1 glede dikcije »razlogi, na katere mora paziti po uradni dolžnosti« za napako zakonodajalca, da je ob črtanju 86. člena ZUS-1 pozabil črtati še omenjeno dikcijo, saj v upravnem sporu ni potrebe in niti več zakonske podlage za presojo po uradni dolžnosti (ni določenega obsega presoje).

---

<sup>534</sup> Betetto, 2019, str. 15.

<sup>535</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku, EPA 1899-IV, Poročevalec DZ, št. 21/2008, z dne 15. februarja 2008, str. 159-160.

<sup>536</sup> Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 117/2011 z dne 26. septembra 2013.

### **3. PROCESNE SITUACIJE, KJER JE UPORABA ZPP V UPRAVNEM SPORU IZKLJUČENA**

#### **3.1. IZRECNO IZKLJUČENA UPORABA ZPP V UPRAVNEM SPORU**

AVTOR: Aljoša Kalacanović

##### **3.1.1. MIROVANJE POSTOPKA**

Institut mirovanja postopka je v ZUS-1 izrecno izključen z 58. členom ZUS-1. Upravičenje iz 209. člena ZPP je namreč odsev načela dispozitivnosti strank, ki je značilno za civilno pravo.<sup>537</sup> Institut mirovanja v civilnem procesnem pravu pomeni prenehanje vseh aktivnosti v pravdi. Učinki so enaki učinkom prekinitve postopka, z izjemo tega, da ne prenehajo teči zakonski roki.<sup>538</sup> V upravnem sporu ureditev pravic in obveznosti ni prepuščena načelu dispozitivnosti, temveč so materialni predpisi v veliki večini kogentne narave in strankam ne puščajo prostega razpolaganja. Posledično bo čim hitrejša odločitev o stvari sami v javnem interesu.<sup>539</sup>

Odsotnost instituta mirovanja postopka je tako tudi skladna s subjektivnim konceptom upravnega spora pri nas, saj si je težko zamisliti situacijo, kjer bi mirovanje postopka lahko stranki zagotovilo bolj učinkovito varstvo njenih pravic, obveznosti ali pravnih koristi. V pravnem postopku je namen mirovanja postopka lahko tudi dati strankam čas, da dosežeta poravnavo, ki je v upravnem sporu zaradi kogentne narave določb javnega prava zelo omejena.

##### **3.1.2. POSTULACIJSKA SPOSOBNOST STRANKE**

V drugem odstavku 22. člena ZUS-1 je izrecno izključena uporaba tretjega odstavka 86. člena ZPP glede postulacijske sposobnosti v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi. Za razliko od pravnega postopka je v upravnem sporu v postopku pred Vrhovnim sodiščem RS (bodisi v postopku s pritožbo bodisi v postopku z izrednim pravnim sredstvom) lahko pooblaščenec stranke katerakoli oseba, ki je opravila pravniški državni izpit in ne nujno samo odvetnik.

Določbo iz drugega odstavka 22. člena je vsebovala že prva različica ZUS-1,<sup>540</sup> pri čemer iz obrazložitve predloga 22. člena ne izhajajo posebni razlogi za takšno ureditev. Vsekakor ni

---

<sup>537</sup> Smrekar v Kerševan (ur.) 2019, str. 328. Prim. Betetto v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 316.

<sup>538</sup> Glej prvi odstavek 210. člena ZPP.

<sup>539</sup> Smrekar v Kerševan (ur.) 2019, str. 328.

<sup>540</sup> Uradni list RS, št. 26/07.

popolnoma nič spornega, če se za zastopanje stranke v kompleksnejših pravnih postopkih predpiše obvezno zastopanje prek pravno kvalificiranega pooblaščenca. Tako se namreč zagotovi večja kvaliteta sojenja ter učinkovitost varstva posameznikovih pravic, nenazadnje pa se zadosti tudi javnemu interesu po razvoju prava in poenotenju sodne prakse.<sup>541</sup> Ne glede na to pa teorija na področju pravnega postopka opozarja, da morajo v primeru obveznega odvetniškega zastopanja za to obstajati določene predpostavke, kot je denimo ustrezna raven odvetniške etike.<sup>542</sup> Iz obrazložitve predloga zakona ZPP-E k členu, ki je spremenil vsebino drugega odstavka 22. člena ZUS-1, pa ne izhaja, da bi zakonodajalec opravil kakšen tehtnejši premislek o tem, zakaj bi ureditev upravnega spora za razliko od ZPP terjala milejše pogoje za zastopanje.<sup>543</sup> Teorija v zvezi s tem navaja, da je zakonodajalec diskrepanco v zvezi s kvalificiranimi pooblaščenci povzročil nehote.<sup>544</sup>

Z vidika sistemske skladnosti bi torej verjetno kazalo določbo drugega odstavka 22. člena ZUS-1 odpraviti. Ali bo zakonodajalec hkrati spremenil tudi določbo tretjega odstavka 86. člena ZPP pa sodi v njegovo polje proste presoje. Vsekakor ni nujno, da so samo odvetniki specializirani za zastopanje strank z izrednimi pravnimi sredstvi, odvetniški monopol pa izhaja iz presumpcije, da se ravno odvetniki najbolj ukvarjajo s sodnimi postopki, po drugi strani pa je tudi posledica interesov odvetniške srenje.<sup>545</sup>

---

<sup>541</sup> Prim. Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 123. Tako tudi odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-69/07 z dne 4. decembra 2008, tč. 13 obrazložitve.

<sup>542</sup> Galič, 1998, str. 1007-1018.

<sup>543</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku, EVA 2013-2030-0093 z dne 2. decembra 2016.

<sup>544</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 123.

<sup>545</sup> Glej npr. Galič, 1998, str. 1008-1017.

## 3.2. INSTITUTI, KI JIH PRAVDNI POSTOPEK NE POZNA

AVTORICA: Špela Polanc

### 3.2.1. TOŽBA ZARADI MOLKA ORGANA

Za sodno varstvo v upravnem pravu načeloma velja, da se upravni spor pred sodiščem sproži po vložitvi tožbe zoper izdan in dokončen upravni akt (2. člen ZUS-1). Da bi se stranki, kateri formalen upraven akt sploh ni bil izdan, omogočilo sodno varstvo, sme slednja sprožiti upravni spor, tudi kadar pristojni organ upravnega akta sploh ni izdal. V takem primeru gre za predhodni upravni spor, ki se prav tako začne s tožbo. Molk uprave nastane, če pristojni upravni organ ne izda upravne odločbe v enem mesecu, če vodi skrajšani ugotovitveni postopek, oziroma v dveh mesecih, če vodi poseben ugotovitveni postopek, če ni s predpisom določen krajši ali daljši rok. Ta rok teče od dneva vložitve pravilno sestavljene zahteve, to je popolne vloge.<sup>546</sup> Odsotnost formalnega upravnega akta nadomesti fikcija, da je bil izdan negativen upravni akt (vzpostavitev fikcije negativne odločbe), čeprav nekateri področni zakoni vzpostavljajo pozitivno fikcijo, ki pa v slovenskem pravnem redu ostaja izjema. Zaradi molka organa se namreč tožniku pravno razmerje v ničemer ni spremenilo, čeprav je to izrecno zahteval z zahtevo oziroma tožbo.<sup>547</sup>

Ker gre za posebno vrsto upravnega spora, je treba biti pri oblikovanju tožbenega zahtevka previden, saj mora biti ta pravilno sestavljen, ker le na tak način lahko sodišče zahtevke ustrezno izpolni. Če sodišče spozna, da je tožba utemeljena, tej tožbi ugotovi in naloži pristojnemu organu, kakšen upravni akt naj izda; naloži vročitev odločbe ali pa samo odloči v zadevi, če so za to izpolnjeni zakonski pogoji (prvi in peti odstavek 65. člena ZUS-1).<sup>548</sup> Sodišče v izreku naloži toženi stranki (tj. organu, ki bi moral akt izdati), lahko tudi z visoko stopnjo določnosti, kako naj odloči v svojem postopku in s tem vsebinsko zadovolji zahtevku stranke. Izrek z visoko stopnjo določnosti pride v poštev predvsem, ko niso izpolnjeni zakonski pogoji za spor polne jurisdikcije, katere pogoje določata prvi odstavek 65. člena in prvi odstavek 7. člena ZUS-1. Če tožena stranka ne ravna po navodilu sodišča, lahko tožeča stranka ponovno vloži tožbo, sodišče pa bo v tem primeru odločalo v sporu polne jurisdikcije (glej drugi in tretji odstavek 65. člena ZUS-1). Odločitev v sporu polne jurisdikcije bo v celoti nadomestila upravni akt, ki sicer ni bil

---

<sup>546</sup> Če je stranka vložila nepopolno vlogo in jo je na zahtevo organa dopolnila, začne teči omenjeni rok od dneva, ko je organ prejel dopolnjeno vlogo. Rok za izdajo odločbe ne teče v času, ko je postopek prekinjen.

<sup>547</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 561.

<sup>548</sup> Dekleva, 2018, str. 18.

izdan, pa bi moral biti. V nasprotnem primeru pa, če pa sodišče ugotovi, da tožnikova tožba ni upravičena, bo tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.

Potrebno je še opozoriti na posebnost, da pravica do pritožbe v upravnem sporu v primeru molka organa ni vezana na prekluzivni tridesetdnevni rok. Stranka lahko namreč kadarkoli po izteku roka za izdajo upravnega akta vloži pritožbo. S tem je povezan tudi institut t. i. preuranjene tožbe, ki jo ZPP ne pozna, saj med razlogi za zavrženje tožbe ne najdemo razloga njene prezgodnje vložitve.<sup>549</sup>

Postopek zaradi molka upravnega organa in drugih položajev po 39. členu ZUS-1 pravdni postopek ne pozna. Po vsebini je mogoče te položaje primerjati s položajem v pravdi, ko toženec izpolni tožbeni zahtevek, tožnik pa tožbo umakne. Razširitev tožbe po zakonski določbi 39. člena ZUS-1 namreč ne pomeni spremembe tožbe po določbah ZPP, zato zanjo niti ne veljajo tam predpisani pogoji za dopustnost spremembe tožbe.<sup>550</sup>

### **3.2.2. KVAZIUPRAVNI SPOR**

V upravnem sporu sodišče v skladu z drugim odstavkom 157. člena Ustave RS odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (4. člen ZUS-1). Gre za t. i. kvaziupravni ali subsidiarni spor. Postopek se lahko začne le na podlagi tožbe, vložene skladno z zakonom, s katero oseba uveljavlja sodno varstvo svojih ustavnih pravic zaradi nezakonitega dejanja in v zvezi s tem postavi ustrezen tožbeni zahtevek. Poleg vseh splošnih procesnih predpostavk je pri presoji dovoljenosti take tožbe treba upoštevati tudi posebne procesne predpostavke (36. člen v povezavi s 4. členom ZUS-1). Tožba je namreč dovoljena, če je v njej zatrjevano dejanje javne oblasti, ki naj bi poseglo v človekove pravice in temeljne svoboščine tožnika, izvedeno s strani organa države oziroma samoupravne lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila pri izvrševanju njegovih oblastvenih pooblastil. Ker pa je sodno varstvo ustavnih pravic v upravnem sporu subsidiarno, je pri presoji dovoljenosti tožbe treba presoditi, ali ima glede na okoliščine in značilnosti v tožbi zatrjevane kršitve ustavnih pravic tožnik na voljo drugo učinkovito sodno varstvo. Če navedene procesne predpostavke niso izpolnjene, je tožbo treba zavreči.<sup>551</sup>

---

<sup>549</sup> Sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 1483/2018-10 z dne 27. novembra 2018, tč. 5 obrazložitve.

<sup>550</sup> Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 262.

<sup>551</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 206/2021 z dne 3. novembra 2021, tč. 8 obrazložitve.

Upravni spor tako ni le institut (sodnega) pravnega sredstva, temveč je tudi oblika subsidiarnega sodnega varstva zasebnopravnih subjektov v razmerju do oblastvenih organov. Kvaziupravni spor spominja na ustavno pritožbo, kjer se postopek vodi zaradi varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, če ni zagotovljeno drugo ustrezno varstvo. Sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zajamčenih z Ustavo RS ter z drugimi akti, ki veljajo v Sloveniji, se zagotavlja pred rednimi in specializiranimi sodišči ter Ustavnim sodiščem RS. Ker pa ni mogoče izključiti primerov, ko sodno varstvo teh pravic in svoboščin vendarle ni zagotovljeno pred rednim ali specializiranim sodiščem, je za takšne kršitve Ustava RS predvidela pravno varstvo v upravnem sporu.<sup>552</sup>

Z vidika upravnega spora sta to dva različna sodna postopka, ki se tudi vodita na podlagi različnih tožb in različnih tožbenih zahtevkov (33. člen ZUS-1). Vrste tožbenih zahtevkov v primeru subsidiarne tožbe so našteje v drugem odstavku 33. člena ZUS-1. Sodišče bo pa dejansko presodilo, ali je bilo z izpodbijanim aktom ali očitanim dejanjem javne oblasti nezakonito poseženo v tožnikove človekove pravice in temeljne svoboščine. Sodišče mora slediti postavljenemu tožbenemu zahtevku. Če sodišče ugotovi, da je do zatrjevané kršitve v resnici prišlo, ima tudi široke možnosti za ukrepanje (66. člen ZUS-1). To, da ni mogoče izpodbijati dejanj uprave (ali njihovih opustitev) tudi v primeru, če se z njimi posega »le« v zakonske, in ne v ustavne pravice tožnika, je mogoče šteti tudi za pomanjkljivost veljavne ureditve upravnega spora pri nas. V drugih ureditvah je taka možnost namreč urejena in vzpostavljena.<sup>553</sup>

### 3.2.3. DOKONČNOST

Dokončnost je poseben institut, ki ga najdemo zgolj na področju upravnega prava in za civilno pravo ni značilen. Dokončnost je predvsem pomembna kot pogoj za dovoljenost upravnega spora, saj mora biti upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, dokončen v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku<sup>554</sup> ali s posebnim zakonom o upravnem postopku. Dokončnost upravnega akta pomeni, da je izčrpana pritožba pred pristojno upravno oblastjo. Upravni akt je dokončen, ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena; ko poteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena ali je bila zamujena; ko se stranki vroči odločba, s katero se pritožba zavrže ali zavrne. Tudi pri drugih posamičnih aktih, ki niso upravni akti in se lahko izpodbijajo v upravnem sporu, morajo stranke pred vložitvijo izčrpati predpisano pravno sredstvo, kot npr.

---

<sup>552</sup> Kerševan, 2016, str. 75.

<sup>553</sup> Kerševan, 2018, str. 633 in 634.

<sup>554</sup> Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Ur. l. RS, št. 24/06 do 3/22.

ugovor, pritožbo, ali podati pripombe na zapisnik. Stranka mora izčrpati redno pravno pot, ki je predpisana, sicer sodišče tožbo zavrže. Kdor ne varuje svojih pravic v rednem postopku, tudi nima nadaljnjega sodnega varstva.<sup>555</sup>

Vsebinsko se pomembnost instituta dokončnosti kaže tudi v nadaljevanju postopka pred upravnim sodiščem in sicer pri odločanju v upravnem sporu, saj je sodišče vezano zgolj na presojo pravilnosti in zakonitosti odločitve v upravnem postopku tako z vidika vsebinskega kot procesnega spektra. Sodišče lahko svojo presojo opre le na to, kar se je v upravnem postopku dogajalo.

---

<sup>555</sup> Jerovšek, 2002.

### 3.3. PROCESNI INSTITUTI, KI JIH ZUS-1 UREJA DRUGAČE KOT ZPP

AVTORJA: Aljoša Kalacanović in Špela Polanc

#### 3.3.1. ZAČETEK POSTOPKA PRED SODIŠČI

Avtorica: Špela Polanc

V sistemu zavor in ravnovesij med tremi vejami oblasti je upravni spor moč uvrstiti pod nadzor sodne veje oblasti nad zakonitostjo odločanja in delovanja izvršilne oblasti (objektivni koncept upravnega spora). Kljub temu, da se upravni spor vodi kot prvostopenjski sodni postopek, ni Upravno sodišče RS tisto, razen izjemoma, ki bi kot prvo ugotavljalo dejansko stanje in kot prvo odločalo *in merito* o zadevi, saj je to pred njim že storil upravni organ. Kot izjeme sporov, ki se vodijo na način, da se *meritum* prvič pojavi pred Upravnim sodiščem RS in ne že prej pred upravnim organom, lahko navedemo spore v primeru molka organa, volilne in referendumске spore in spore zoper dejanja, ki posegajo v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika (4. člen ZUS-1). Za upravni postopek je značilno izrazito vertikalno razmerje med državo in stranko, saj gre za izvrševanje oblasti. Zaradi močnega vertikalnega razmerja je zato še toliko bolj pomembno, da se z začetkom upravnega spora strankam zagotovi enakost orožij. Iz tega razloga je ključno zavedanje, da je upravni spis, ki je bil ustvarjen in voden s strani zdaj tožene stranke (prej upravnega organa, ki je vodil upravni postopek), in predstavlja začetno osnovo za upravni spor, pristranski. Upravni spis tudi ne postane del sodnega spisa že s predložitvijo spisa Upravnemu sodišču RS, zato mora Upravno sodišče RS v sodni spis v nadaljnjem teku postopka vključiti (le) tiste listine iz upravnega spisa (oziroma kopije teh listin), ki jih je dejansko uporabilo v upravnem sporu.<sup>556</sup> Listine iz upravnega spisa se lahko uporabijo v postopku pred sodiščem, če se nanje izrecno sklicuje katera od strank v svojih vlogah, ali če katere izmed njih Upravno sodišče RS uporabi po uradni dolžnosti (npr. drugi odstavek 20. člena ZUS-1). Če želi sodišče svojo sodbo opreti na katero izmed listin upravnega spisa, jo mora izvesti kot dokaz v zakonitem postopku, s čimer se zagotavlja načelo kontradiktornosti in omogoča tožeči stranki enakopravnejši položaj.<sup>557</sup>

---

<sup>556</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 116/2020 z dne 21. aprila 2021, tč. 13 obrazložitve.

<sup>557</sup> *Ibid.*, tč. 12 obrazložitve.

Civilni postopek je postopek, v katerem sodišče odloča o pravicah, obveznostih ali pravnem razmerju med dvema ali več strankami, s ciljem varstva pravic pravnih subjektov na podlagi materialnega prava. Zaradi varstva posameznika in njegovih interesov je koncept pravde v ključnem subjektiven. Ker so individualne pravice materialnega prava socialno pogojene, se poleg njihovega varstva v pravdi dejansko uresničuje tudi družbeni interes, ampak je uresničevanje le-tega posredno. Pravda se vedno začne kot prvostopenjski sodni spor, to pomeni, da je dolžnost sodišča, pred katerim se prvič pojavi zadeva, tudi zbiranje dokaznega gradiva in dejstev ter ugotavljanje dejanskega stanja pred sodnimi organi od začetka.<sup>558</sup> V pravdi nimamo nikakršnega »spisa« kot osnove za začetek postopka kot imamo upravni spis v upravnem sporu. Upravnega spisa niti ne smemo enačiti z uporabo prvostopenjskega spisa v postopkih s pravnimi sredstvi v pravdi, saj je sodni spis na prvi stopnji v pravdi že ustvaril neodvisen in nepristranski sodnik.<sup>559</sup>

Upravni spor se skladno s 26. členom ZUS-1 začne s tožbo ali z drugim pravnim sredstvom, če tako določa zakon. Če ni tožbe, ni upravnega spora, saj ga sodišče ne more sprožiti uradoma na lastno pobudo.<sup>560</sup> Na primer Zakon o volitvah v državni zbor<sup>561</sup> v 105. členu določa, da se sodno varstvo volilne pravice uveljavlja s pritožbo na sodišče, pristojno za upravne spore, ki o pritožbi odloča ob primerni uporabi določb ZUS-1. Podobno tudi Zakon o lokalnih volitvah<sup>562</sup> za volitve v občinski svet in volitve županov (96.a, 97., 101., 102. in 108. člen). Pravdni postopek se pa vedno začne z vložitvijo tožbe (179. člen ZPP).<sup>563</sup>

### **3.3.1.1 Vložitev tožbe**

Rok za vložitev tožbe v upravnem sporu je procesen in prekluziven, kar pomeni, da vložitev tožbe kot procesnega dejanja po poteku roka ni več mogoče opraviti, zamuda roka narekuje zavrženje tožbe (2. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).<sup>564</sup> Rok začne teči z vročitvijo upravnega akta stranki oziroma takrat, ko je bilo storjeno posamično dejanje, s katerim se posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine (23. člen ZUS-1). V pravdi je rok za vložitev tožbe vezan na vrsto zahtevka, ki ga tožeča stranka pravdnemu sodišču postavi, in na pravico, katere varstvo želi. Rok je določen materialno s področnimi predpisi, odvisno od vsebine spora, ki bo pred pravdnim sodiščem stekel. Tako na primer materialni predpis

---

<sup>558</sup> Kerševan, 2016, str. 75.

<sup>559</sup> Leskovec, 2021, str. 16-18.

<sup>560</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 549.

<sup>561</sup> Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDZ), Ur. l. RS, št. 109/06 do 29/21.

<sup>562</sup> Zakon o lokalnih volitvah (ZLV), Ur. l. RS, št. 94/07 do 93/20.

<sup>563</sup> Civilno procesno pravo razlikuje tudi med začetkom pravde, začetkom pravnega postopka.

<sup>564</sup> Dobravec Jalen, v Kerševan (ur.), 2019, str. 174.

Obligacijski zakonik<sup>565</sup> določa, da odškodninska terjatev za povzročeno škodo zastara v treh letih, odkar je oškodovanec zvedel za škodo in za tistega, ki jo je povzročil (relativni oziroma subjektivni zastaralni rok).<sup>566</sup> Zakonik nadalje določa, da takšna terjatev v vsakem primeru zastara v petih letih, odkar je škoda nastala (absolutni oziroma objektivni zastaralni rok).<sup>567</sup> Dokler zastaralni roki ne potečejo, ima oškodovanec možnost, kadarkoli vložiti tožbo pred pravnim sodiščem in s tem začeti pravdni postopek.

### 3.3.1.2. Litispendenca

Avtor: Aljoša Kalacanović

V teoriji pravnega postopka se je oblikovala distinkcija med začetkom pravnega postopka in začetkom pravde (oblikovanja procesnega trikotnika med sodiščem in strankama postopka). Medtem ko se pravdni postopek začne že z vložitvijo tožbe na sodišče, pa se skladno s prvim odstavkom 189. člena ZPP pravda začne šele z vročitvijo tožbe v odgovor nasprotni stranki. Z začetkom pravde pride do litispendence,<sup>568</sup> ki prepoveduje začetek nove pravde o isti stvari.<sup>569</sup> Tako bo v nadaljevanju predstavljena analiza uporabe litispendence s strani upravnih sodišč ter teoretična izhodišča njene uporabe v upravnem sporu. Le-ta obsegajo opredelitev razmerij med različnimi tožbenimi zahtevki<sup>570</sup> v upravnem sporu in različnimi vrstami upravnega spora.

Četudi del teorije navaja, da litispendenca v ZUS-1 ni izrecno urejena kot negativna procesna predpostavka za začetek postopka,<sup>571</sup> pa velja preveriti, ali je morda ni vseeno potrebno upoštevati kot procesno predpostavko že na podlagi subsidiarne uporabe ZPP. Nikjer namreč ZUS-1 izrecno ne izključuje litispendence kot procesne predpostavke, kot je zakonodajalec to nakazal z določbo drugega odstavka 22. člena ZUS-1. Teorija je že opozorila, da ureditev procesnih predpostavk, ki posredno izhajajo iz 36. člena ZUS-1, ni vseobsegajoča na način, da bi izključila uporabo pravil o procesnih predpostavkah iz ZPP.<sup>572</sup> Odgovor na vprašanje, ali je potrebno v upravnem sporu uporabljati pravila o litispendenci iz pravnega postopka, bo tako odvisen od tega, ali si lahko zamislimo procesno situacijo, ko bi sodišče to pravilo moralo uporabiti.

---

<sup>565</sup> Obligacijski zakonik (OZ), Ur. l. RS, št. 97/07 do 20/18.

<sup>566</sup> Glej prvi odstavek 352. člena Obligacijskega zakonika.

<sup>567</sup> Glej drugi odstavek 352. člena Obligacijskega zakonika.

<sup>568</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 219.

<sup>569</sup> Glej 3. odstavek 189. člena ZPP.

<sup>570</sup> Teorija opozarja na terminološko nedoslednost ZUS-1 glede uporabe pojma »tožbenega zahtevka« in »tožbenega predloga«. O tem Žuber, 2020, str. 137-138.

<sup>571</sup> Dobravec Jalen v Kerševan (ur.), 2019, str. 150.

<sup>572</sup> Kmecl v Kerševan (ur.), 2019, str. 241.

Upravno sodišče RS se je na litispendenco (tj. 189. člen ZPP) izrecno že sklicevalo pri svojih odločitvah o zavrženju tožbe. Obstajajo namreč judikati tudi iz časa pred novelo ZPP-E, ki je uvedla subsidiarno uporabo pravil ZPP v upravnem sporu.<sup>573</sup> Če je to veljalo v času, ko je bila predpisana *primerna* uporaba ZPP, mora možnost, da se sodišče sklicuje na litispendenco *a fortiori* obstajati tudi sedaj, ko je določena subsidiarna uporaba ZPP. Slednje namreč pomeni bolj rigidno obveznost uporabe ZPP. Ni tudi videti nobenega razloga, da bi o isti stvari tekla dva upravna spora – tako z vidika ekonomičnosti postopka, kot z vidika zagotavljanja pravice do učinkovitega sodnega nadzora nad zakonitostjo delovanja uprave.

Teoretično si lahko predstavljamo primer, ko bi tožnik že prvi dan po vročitvi akta vložil tožbo v upravnem sporu, s katero bi zahteval odpravo akta zaradi zmotne uporabe materialnega prava.<sup>574</sup> Nato bi sodišče v 14 dneh tožbo posredovalo in vročilo v odgovor nasprotni stranki in morebitnim prizadetim osebam, s položajem stranke. V tem času bi tožnik ugotovil, da je bilo materialno pravo v resnici pravilno uporabljeno in bi petnajsti dan po vročitvi akta vložil še tožbo, s katero bi zahteval odpravo upravnega akta zaradi zmotno ugotovljenega dejanskega stanja. Upravno sodišče RS pazi po uradni dolžnosti zgolj na ničnost, pri čemer na tožbene razloge ne bo vezano, bo pa vezano na tožbeni predlog. Vendar pa po čisti procesni teoriji, ki je v teoriji splošno sprejeta,<sup>575</sup> v predstavljeni zadevi ne bo šlo za dva zahtevka, saj sta tožnikova tožbena zahtevka identična. Prav tako ne bi bilo ekonomično plačevati dveh sodnih taks in izvajati dveh vzporednih dokaznih postopkov.<sup>576</sup>

Situacija pa bi bila drugačna, če bi v zgornjem primeru tožnik v drugo vložil tožbo, s katero bi zahteval ugotovitveno odločbo, da je bil upravni akt nezakonit. V tem primeru bi tožnik zahteval nekaj drugega.<sup>577</sup> Z vidika litispendence takšno postopanje ni sporno, prav tako kot ni sporno, da je zahtevek glede istega predmeta tožnik uveljavljal v ločeni tožbi. To je namreč njegova pravica – nikjer za tožnika ne obstaja obveznost, da vse tožbene zahtevke, ki izvirajo iz istega pravnega razmerja uveljavlja v eni sami tožbi.<sup>578</sup> Nobene ovire ni, da bi se takšno stališče uporabilo tudi v upravnem sporu, saj lahko zaradi različnih okoliščin tožnik izgubi

---

<sup>573</sup> Glej npr. Sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 1910/2011 z dne 18. novembra 2011; Za sodno odločbo o litispendenci iz časa po noveli ZPP-E glej npr. Sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 1189/2021-15 z dne 31. marca 2022.

<sup>574</sup> Za potrebe primera predpostavimo, da so vsi tožbeni razlogi tudi pravilno pravno kvalificirani.

<sup>575</sup> Wedam Lukič v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 197-191.

<sup>576</sup> Prim. Galič v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 219-220.

<sup>577</sup> Vrhovno sodišče se je že izreklo, da ugotovitveni zahtevek ni vsebovan v zahtevku za odpravo odločbe zaradi različne učinkovitosti sodnega varstva. Glej npr. Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016. Prim. Kerševan, 2016, str. 6 in nasl.

<sup>578</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 166.

pravni interes za izpodbojno tožbo in ga naknadno pridobi zgolj za ugotovitveno. Prav tako ni sporno, da ugotovitvena odločba ne predstavlja nečesa manj od izpodbojne, temveč gre za nekaj drugega (*aliud*), sodišče pa tožnika ni dolžno pozvati k dopolnitvi oziroma spremembi tožbenega zahtevka.<sup>579</sup> Pri tem bi se lahko pojavil dvom, ali naknadno ugotovitveno tožbo pojmovati kot ločeno tožbo, ali naj jo sodišče kljub poimenovanju »tožba« obravnava kot spremembo prvotne (izpodbojne) tožbe. Če je bila vložena v roku, velja tožbo obravnavati ločeno in nato uporabiti pooblastilo iz 42. člena ZUS-1 za združitev postopkov, če bi se to izkazalo za bolj ekonomično od vodenja dveh ločenih postopkov.

Na drugi strani velja naknadno tožbo v sporu polne jurisdikcije v razmerju do izpodbojne tožbe obravnavati kot nekaj več in ne kot nekaj drugega. Po stališču teorije<sup>580</sup> in sodne prakse je namreč odprava vsebovana v zahtevku za odločitev v sporu polne jurisdikcije in lahko sodišče tudi ob tako postavljenem zahtevku odločbo zgolj odpravi. Tako je v resnici predlog za odpravo v okviru tožbe v naknadnem sporu polne jurisdikcije odveč, glede na to, da bi bila po teoriji civilnega postopka glede tega dela podana litispendenca – v delu zahtevka za odpravo upravnega akta gre namreč za isto stvar. Strogo s tem pogledom bi bilo treba tožbo glede odprave zavreči in potem presoјati zgolj spremembo odločbe, pri čemer bi veljalo seveda predhodno izpodbojno tožbo skladno s pooblastilom iz 42. člena ZUS-1 združiti z naknadno tožbo v sporu polne jurisdikcije.<sup>581</sup> Takšno postopanje bi bilo načeloma skladno tudi z določbo prvega odstavka 65. člena ZUS-1, ki določa, da sodišče v sporu polne jurisdikcije vedno najprej odpravi upravni akt in o zadevi odloči samo.

### 3.3.2 PRELIMINARNI PREIZKUS TOŽBE

Avtorica: Špela Polanc

Procesne predpostavke so okoliščine, ki morajo (pozitivne procesne predpostavke) ali ne smejo (negativne procesne predpostavke) biti podane, da je sojenje dopustno. Če tožba ni dopustna, jo sodišče zavrže. Procesne predpostavke so glede na naravo postopka in predvsem cilja, ki ga upravni spor in pravda zasledujeta, različno urejene.

Sodišče mora v skladu s 36. členom ZUS-1 preveriti, ali so za meritorno obravnavo tožbe podane procesne predpostavke, opredeljene v 1. do 8. točki prvega odstavka 36. člena ZUS-1. Sodišče tožbo zavrže s sklepom, če ugotovi, da procesne predpostavke niso izpolnjene (prvi

---

<sup>579</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016, Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 33/2019 z dne 22. maja 2019 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 177/2020 z dne 17. februarja 2021.

<sup>580</sup> Kerševan, 2016, str. 6 in nasl. Dobravec Jalen v Kerševan (ur.), 2019, str. 230-231.

<sup>581</sup> Združevanje zadev pa seveda presega materialni okvir litispence.

odstavka 38. člena ZUS-1).<sup>582</sup> Če sodišče prekrši določbe prvega odstavka 36. člena ZUS-1, na katere mora paziti po uradni dolžnosti, to pomeni absolutno bistveno kršitev določb postopka. Dejansko gre za prvo procesno dejanje na podlagi vsebine tožbe, čeprav je v tej fazi postopka popolnoma izključena kontradiktornost. Če iz tožbe ne izhajajo procesne ovire za odločanje o zadevi, upravni akt pa ni ničen in tudi nima bistvenih pomanjkljivosti, pošlje sodišče kopijo tožbe s prilogami v odgovor toženi stranki in drugim strankam (38. člen ZUS-1).

V pravnem postopku predhodni preizkus tožbe obsega presojo ali gre za popolno in dopustno tožbo. Na tej točki lahko sodišče tožbo zavrže, vrne v popravilo ali odstopi pristojnemu sodišču, v kolikor samo ni pristojno. Po predhodnem preizkusu tožbe ima predsednik senata pravico do izdaje sklepov iz 270. člena ZPP, če ne gre za vprašanja, o katerih je mogoče po naravi stvari ali po določbah tega zakona odločiti šele v nadaljnjem postopku. Kot velewa 273. člen ZPP se preveri, ali je tožba nerazumljiva ali nepopolna ali obstajajo pomanjkljivosti, ki se nanašajo na sposobnost tožeče ali tožene stranke biti pravdna stranka, ali obstajajo pomanjkljivosti glede zakonitega zastopanja stranke ali pa pomanjkljivosti, ki se nanašajo na pravico zastopnika, da lahko začne pravdo, kadar se zahteva za to posebno dovoljenje, ali stranke ne zastopa oseba, ki je lahko pooblaščenec po določbah tega zakona. Če kaj od naštetega ni izpolnjeno, odredi predsednik senata potrebne ukrepe, da se pomanjkljivosti odpravijo (glej 273. člen ZPP). Po predhodnem preizkusu tožbe izda predsednik senata sklep, s katerim se tožba zavrže, če ugotovi, da odločanje o tožbenem zahtevku ne spada v sodno pristojnost (18. člen ZPP), da je bila tožba vložena prepozno, če je s posebnimi predpisi določen rok za tožbo, da o tožbenem zahtevku že teče pravda, da je stvar pravnomočno razsojena, da je bila o spornem predmetu sklenjena sodna poravnava ali da ni podana pravna korist tožeče stranke za vložitev tožbe (274. člen ZPP).

Ceprav je predhodni preizkus tožbe urejen tako v ZUS-1 in ZPP, ureditve v ZUS-1 ni mogoče šteti za tako izčrpno in podrobno, da bi v vseh relevantnih pogledih »določala drugače« kot ZPP in s tem popolnoma izključila uporabo določb iz ZPP. Določbe iz ZUS-1 se namreč nanašajo izključno na tožbo, glede ostalih procesnih predpostavk, kot so pravdna sposobnost in pravilno zastopanje, pa je še vedno potrebno uporabiti določbe ZPP.<sup>583</sup>

Druga točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1 je posebnost v delu, ki se nanaša na prezgodaj vloženo tožbo oziroma preuranjeno tožbo. Institut prezgodnje tožbe kot ene izmed procesnih

---

<sup>582</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 565.

<sup>583</sup> Kmecl, v Kerševan (ur.), 2019, str. 241.

predpostavk ni uporabljen zgolj primeru tožbe zaradi molka upravnega organa, ampak tudi v primeru, ko je tožba vložena, še preden akt postane dokončen. Tudi v tem primeru se šteje, da je vložena prezgodaj in se zavrže.<sup>584</sup>

Tretja točka prvega odstavka obravnavanega člena določa zavrženje tožbe, v kateri tožnik ne varuje lastnega pravnega položaja, temveč pravice ali pravne koristi koga drugega oziroma splošne interese (*actio popularis*). Tožnik v upravnem sporu zaradi subjektivnega koncepta upravnega spora ne more biti kdorkoli. Podobno v civilni pravdi ne obstaja tožba v korist tretje osebe, saj morata obstajati tako aktivna kot pasivna procesna legitimacija. Imamo pa nekatere izjeme, ki se pojavljajo v sodni praksi, ko je tožba v korist tretjega dovoljena. Zakon o gospodarskih družbah<sup>585</sup> delničarju omogoča tožbo v korist družbe tožbo proti upravi za škodo, ki jo je ta povzročila družbi, Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah<sup>586</sup> omogoča združenjem tožbo v korist posameznih izvajalcev, podobno tudi Zakon o varstvu okolja<sup>587</sup>, saj lahko vsak posameznik vloži tožbo za ustavitev posega v okolje, četudi se ta poseg ne nanaša na njega osebno (tožba za opustitev posega v okolje).

Gotovo sta posebnost predhodnega preizkusa tožbe v upravnem sporu tudi procesni predpostavki iz četrte in sedme točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1, ki se nanašata na samo bistvo upravnega spora – varstvo zakonitosti izdanih upravnih aktov. Četrta točka določa, da mora imeti akt, ki se izpodbija s tožbo, lastnosti upravnega akta oziroma akta, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu. Dokončnost kot značilen institut na področju upravnega prava se kaže v sedmi točki prvega odstavka istega člena, ki kot predpostavko pri predhodnem preizkusu tožbe postavlja dokončnost upravnega akta.

### 3.3.3. PREDHODNO VPRAŠANJE

Avtor: Aljoša Kalacanović

Predhodno vprašanje je pravno vprašanje,<sup>588</sup> ki za odločitev v konkretnem primeru predstavlja del spodnje premise silogizma in ne sodi v pristojnost organa ali sodečega sodišča.<sup>589</sup> Na upravnem področju se kot predhodno ponuja vprašanje o obstoju lastninske pravice v zvezi z

<sup>584</sup> Sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 390/2011 z dne 30. junija 2021.

<sup>585</sup> Zakon o gospodarskih družbah (ZGD-1), Ur. l. RS, št. 65/09 do 75/23.

<sup>586</sup> Zakon o avtorski in sorodnih pravicah (ZASP-UPB1), Ur. l. RS, št. 94/04.

<sup>587</sup> Zakon o varstvu okolja (ZVO-1), Ur. l. RS, št. 39/06 do 44/22.

<sup>588</sup> *A contrario* torej ne more iti za dejansko vprašanje. V pravnem postopku je izjema zgolj ugotavljanje pristnosti listine. Tako Rijavec v Ude in Galič (ur.), 2010a, str. 121.

<sup>589</sup> Rijavec v Ude in Galič (ur.) 2010a, str. 121 in nasl.

nalaganjem plačila občinske takse,<sup>590</sup> v postopku pridobivanja gradbenega dovoljenja<sup>591</sup> ali denimo pri izrekanju inšpekcijskih ukrepov<sup>592</sup>. Kot predhodno vprašanje se lahko pojavijo tudi statusna vprašanja, kot so denimo status kmeta v postopku prodaje kmetijskih zemljišč<sup>593</sup> ali statusa rezidentstva za potrebo obdavčitve<sup>594</sup>. Odločanju o predhodnem vprašanju v upravnem postopku se približa tudi odločanje o razlogu za obnovo postopka, če je bila odločba izdana na podlagi ponarejene listine, krive izpovedbe priče ali izvedenca, ali je bila posledica kakšnega dejanja, ki je kaznivo po kazenskem zakonu.<sup>595</sup>

Pri predhodnem vprašanju je sodišče na podlagi 47. člena ZUS-1 in 13. člena ZPP vezano na odločbo pristojnega organa, kolikor je odločitev del abstraktnega dejanskega stana, pomembnega za rešitev primera. Sodni in upravni postopki so si praviloma prirejeni, zato bo sodišče na pravnomočno odločitev na matičnem področju vezano v celoti. V pravnem postopku sta si teorija in sodna praksa enotni, da pravnomočno sodišče načeloma ne sme odločati o obstoju kaznivega dejanja in krivde.<sup>596</sup> V domnevo nedolžnosti pa je dopustno poseči in odločiti o obstoju kaznivega dejanja in kazenske odgovornosti, ko pregon ne bo več mogoč.<sup>597</sup> Zgolj tako je namreč sodno varstvo lahko učinkovito - sicer tožnik svojih pravic sploh ne bi mogel zavarovati.<sup>598</sup> To stališče teorije pravnega postopka, je po tihem našlo pot v določbo drugega odstavka 48. člena ZUS-1.

Za razliko od ZPP je v prvem odstavku 48. člena ZUS-1 taksativno določen seznam zadev, o katerih sodišče ne sme odločati v postopku s predhodnim vprašanjem, zaradi domnevne preobčutljivosti tem, da bi se o njih odločalo v upravnem sporu.<sup>599</sup> Stališče je nenavadno in brez ustavnopravne utemeljitve, saj takšnih omejitev ne predvideva niti ZUP, ki ureja upravni postopek kot predhodno fazo upravnega spora.

Četudi gre pri odločanju o tovrstnih vprašanjih lahko za poseg v ustavne pravice posameznika (npr. domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave RS) pa zanje obstaja zakonska podlaga. Z vidika

---

<sup>590</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 1844/2020-13 z dne 27. februarja 2023.

<sup>591</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 1352/2020-22 z dne 16. decembra 2021.

<sup>592</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 1037/2018-15 z dne 5. maja 2020.

<sup>593</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. II U 281/2018-24 z dne 1. julija 2021.

<sup>594</sup> Glej npr. Sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 1291/2019-30 z dne 31. julija 2020.

<sup>595</sup> Gre za 2. točko prvega odstavka 260. člena ZUP. Odločanje se predhodnemu vprašanju le približa, ker se sicer razlog za obnovo dokazuje s pravnomočno sodno odločbo izdano v kazenskem postopku in organ o tem ne more odločati sam. Več o tem Žuber v Kerševan(ur), 2020, str. 646-650. Prim. 7. točko prvega odstavka 96. člena ZUS-1 in sedmo točko 394. člena ZPP.

<sup>596</sup> Rijavec v Ude in Galič (ur.), 2010a, str. 135-138. Galič, 2016, str. 128-131.

<sup>597</sup> *Ibid.*

<sup>598</sup> Galič, 2016, str. 128-131.

<sup>599</sup> Predlog Zakona o upravnem sporu, EVA 2006-2011-008 z dne 1. junija 2006, str. 91.

zagotavljanja pravice do učinkovitega sodnega varstva brez nepotrebnega odlašanja bi bil zaradi varstva dostojanstva stranke bolj sorazmeren ukrep izključitve javnosti z glavne obravnave. To je vse od novele ZPP-E mogoče, saj se glede javnosti glavne obravnave uporabljajo pravila iz 294. člena ZPP. Četudi pravica do javne obravnave izhaja iz 24. člena Ustave RS, jo je dopustno omejiti, kolikor se izjeme razlagajo restriktivno.<sup>600</sup> Upoštevajoč dejstvo, da ZUP za postopanje upravnega organa pri predhodnem vprašanju takšnih omejitev ne vsebuje, bi moralo Upravno sodišče RS to možnost imei *a fortiori* zaradi zagotavljanja pravice do učinkovitega sodnega varstva in sojenja v razumnem roku iz 23. člena Ustave RS.<sup>601</sup>

Tako bi veljalo določbo prvega odstavka 48. člena ZUS-1 s pomočjo teleološke redukcije razlagati na način, da sodišče prekine postopek, če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, zakonske zveze ali ugotovitev očetovstva oziroma če tako določa zakon, kadar je takšno postopanje v interesu pospešitve postopka.<sup>602</sup>

Pri predhodnem vprašanju velja opozoriti na dogmatično nedoslednost, ki lahko vnaša zmedo pri razločevanju med institutom predhodnega vprašanja in identičnega dejanskega stanja.<sup>603</sup> Pri predhodnem vprašanju gre za *pravno vprašanje*, ki je pri odločanju v konkretnem postopku del *spodnje premise pravnega silogizma*. Na drugi strani se identično dejansko stanje, ki ga ZUS-1 ne ureja in se zato uporablja ZPP, nanaša na obravnavanje istega historičnega dogodka z dveh različnih zornih kotov. Gre torej za ugotavljanje *dejstev*, ki s konceptom predhodnega vprašanja nimajo nikakršne povezave.

Končno pri institutu predhodnega vprašanja ostaja odprta še možnost uveljavljanja t. i. vmesnega ugotovitvenega zahtevka s strani posameznika tudi v upravnem sporu. Smisel vmesnega ugotovitvenega zahtevka iz tretjega odstavka 181. člena ZPP je namreč zagotoviti da posameznik doseže učinke odločitve tudi izven pravde s tem, saj sodišče o tako postavljenem zahtevku odloči v izreku.<sup>604</sup> Sicer je namreč odločitev o predhodnem vprašanju vsebovana samo v obrazložitvi sodne odločbe, ki pa ne postane pravnomočna in nima učinka *ne bis in idem*. V civilnem procesnem pravu je z ugotovitveno tožbo mišljena tožba, katere namen je ugotovitev obstoja določenega civilnopravnega razmerja – s pravnomočno sodbo je namreč možno odločiti samo o pravnem vprašanju, o katerem je sodišče tudi sicer pristojno odločati. Teorija ugotavlja,

---

<sup>600</sup> Žuber, 2020, str. 35.

<sup>601</sup> Po stališču teorije mora biti zaradi sojenja v razumnem roku upravni spor še bolj učinkovit od ostalih sodnih postopkov – tako Kerševan, 2023, str. 27. Posledično je še toliko bolj pomembno, da ima Upravno sodišče v interesu pospešitve postopka o predhodnem vprašanju možnost tudi odločiti samo.

<sup>602</sup> Prim. Rijavec v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 307.

<sup>603</sup> Faganel v Kerševan (ur.), 2019, str. 296.

<sup>604</sup> Galič, 1996, str. 17.

da v pravnem postopku pravni interes ni predpostavka za uveljavljanje vmesnega ugotovitvenega zahtevka, saj se s tem sodišče dodatno ne obremenjuje.<sup>605</sup> O predhodnem vprašanju bi namreč v vsakem primeru odločilo, razlika je le v tem, ali odloči v izreku, ali v obrazložitvi sodbe.<sup>606</sup>

V upravnem procesnem pravu bi odločanje o predhodnih vprašanjih bilo problematično zlasti z vidika načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave RS. Ravno zaradi tega bo Upravno sodišče RS le izjemoma odločilo v sporu polne jurisdikcije, saj se z odločanjem namesto upravnih organov posega v pristojnost izvršilne veje oblasti. Drug položaj, v katerem lahko sodišče neposredno odloča namesto upravnega organa, se nanaša na tožbo zaradi molka organa. Posledično bodo procesne situacije, ko bi posameznik lahko zahteval vmesni ugotovitveni zahtevek v upravnem sporu, izjemno redke. Teoretično bi bilo možno, da bi z vmesnim ugotovitvenim zahtevkom na podlagi tretjega odstavka 181. člena ZPP v tožbi polne jurisdikcije ali tožbi zaradi molka organa posameznik zahteval priznanje statusa, za katerega je pristojen upravni organ, ter nato še odločitev o pravici, za odločanje o kateri je pristojen isti organ, kot za ugotavljanje statusa.

### 3.3.4. PREIZKUS SODIŠČA PO URADNI DOLŽNOSTI

Avtor: Aljoša Kalacanović

Skladno z drugim odstavkom 37. člena ZUS-1 sodišče po uradni dolžnosti pazi na ničnost upravnega akta ves čas postopka.<sup>607</sup> Na podlagi tako zapisane zakonske določbe se postavljata dve vprašanji. Prvič, ali torej *a contrario* sodišče po uradni dolžnosti ne pazi na nobene druge kršitve zakona in drugič, *katero* sodišče pazi po uradni dolžnosti na ničnost ves čas postopka.

Glede na to, da ZUS-1 ne vsebuje določb o tožbenih razlogih, na katere bi sodišče pazilo po uradni dolžnosti, je argument *a contrario* z vidika besedne razlage možen. To je tudi stališče Vrhovnega sodišča.<sup>608</sup> Drugačna razlaga pooblastil prvostopenjskega sodišča bi lahko povzročila prekomerno obremenjevanje Upravnega sodišča RS, kar bi lahko usodno vplivalo tudi na pravico do sojenja v razumnem roku iz 23. člena Ustave RS. Nenazadnje pa pravne podlage za opredeljevanje preizkusa bistvenih kršitev postopka za sodišče prve stopnje ne moremo najti. Izjemoma bi to lahko poskusili utemeljiti z izjemno ekstenzivno razlago 350. člena ZPP in hkratnem spregledu načelna subjektivnega koncepta upravnega spora pri nas.

---

<sup>605</sup> Galič, 1996, str. 17.

<sup>606</sup> Galič, 1996, str. 17.

<sup>607</sup> Na tem mestu se avtor omejuje na preizkus v fazi vsebinske obravnave upravnega spora.

<sup>608</sup> Tako sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 317/2015 z dne 18. oktobra 2017, tč. 15 obrazložitve in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 298/2016 z dne 20. septembra 2017

Določba 350. člena ZPP se načeloma uporablja za postopek s pritožbo, kar je za koncept pravnega postopka povsem razumljivo – prvostopenjski postopek je namreč prva procesna etapa, katere rezultat je sodna odločba. Pred tem sodišče po naravi stvari po uradni dolžnosti ne more paziti na kaj drugega, kot zgolj na procesne predpostavke. Na drugi strani je upravni spor faza sodnega nadzora nad dokončnim posamičnim in konkretnim upravnim aktom, ki je bil izdan v upravnem postopku. Navedeno je ključen razlikovalni faktor med pravnim postopkom in upravnim sporom, kar za seboj potegne vprašanje, ali ne bi za potrebe procesnih kršitev v upravnem sporu v poštev prišle kršitve iz drugega odstavka 237. člena ZUP.

Bistvene kršitve postopka so v obeh zakonih (logično) različno opredeljene, saj se tudi pravdni in upravni postopek glede koncepta (pa tudi poteka postopka) v bistvenem razlikujeta. Če bi sprejeli možnost razlage, da preizkus ni omejen na ničnost, bi se zdelo primerno pri razlagi absolutnih bistvenih kršitev postopka iz 350. člena v povezavi s 339. členom ZPP pomagati tudi z določbami 237. v zvezi z 246. členom ZUP, saj bi bile v zvezi s postopanjem organa v upravnem postopku na prvi stopnji v delu relevantne tudi kršitve postopka, ki jih ZPP ne pozna, in obratno. Ne glede na vse povedano pa je uporabljivost 350. člena ZPP o preizkusu Upravnega sodišča RS tekom postopka na prvi stopnji sporna z vidika subjektivne koncepcije upravnega spora. Če bi želeli biti popolnoma dosledni, bi bil zaradi subjektivnega koncepta upravnega spora vsakršen preizkus po uradni dolžnosti na prvi stopnji odveč, saj je cilj upravnega spora varstvo pravic posameznika, ne pa nadzor nad objektivno zakonitostjo izpodbijanega akta.

Del teorije opozarja, da bi bilo takšno stališče nevarno, saj to krepko omejuje učinkovitost upravnosodnega nadzora nad zakonitostjo dela uprave, saj naj bi bilo takšno stanje potencialno nevzdržno z vidika človekove pravice do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena v povezavi s 157. členom Ustave RS.<sup>609</sup> Vendar pa kaže do takšnega stališča z vidika subjektivnega koncepta upravnega spora, izraziti zmerno mero skepse. Drugi del teorije namreč navaja, da iz ustavnih določb in njihovi konkretizaciji v ZUS-1 nesporno izhaja subjektivni koncept upravnega spora. Ta pa terja aktivnost na strani stranke postopka, ki ji je bilo poseženo v njene pravice, kar je značilno tudi za pravdni postopek.<sup>610</sup> Tako zasnovan postopek terja sistemsko usklajenost pravnih institutov – s subjektivnim konceptom upravnega spora namreč niso

---

<sup>609</sup> Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 266-267.

<sup>610</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 506-507.

združljiva obsežna pooblastila sodišču za nadzor nad določenimi kršitvami po uradni dolžnosti,<sup>611</sup> saj morajo ta biti omejena na preizkus kršitev, ki presegajo interese stranke.<sup>612</sup>

Prav tako velja poudariti, da je v postopku sprejemanja novele ZPP-D predlagatelj zakona izrecno izpostavil, da je potrebno v pritožbeni obravnavi v kontekstu civilnega postopka zmanjšati obseg preizkusa po uradni dolžnosti ter povečati odgovornost strank za skrbno pripravo pritožbe.<sup>613</sup> *Mutatis mutandis* lahko navedeno apliciramo tudi na upravni spor, saj je tudi ta pri nas namenjen varstvu posameznikovi pravic, interesov in pravnih koristi, ne pa objektivnega nadzora nad zakonitostjo. S prekomernim paternalizmom in z njim povezanim vplivom na trajanje sodnih postopkov v upravnem sporu pa bi potencialno lahko posegli tudi v človekovo pravico do sojenja v razumnem roku iz 23. člena Ustave RS, saj je nenazadnje tudi odgovornost strank, da se pobrigajo za svoje pravice.<sup>614</sup> Tako kot v pravnem postopku je tudi v upravnem sporu potrebno zagotoviti procesno ravnovesje med obremenitvami sodišča ter obremenitvami strank.<sup>615</sup>

Teorija tudi opozarja, da bi s takšnimi omejitvami preizkusa upravne odločbe v upravnem sporu Upravno sodišče RS uživalo celo manj pooblastil, kot jih ima drugostopenjski upravni organ po ZUP.<sup>616</sup> V zvezi s tem je treba upoštevati, da je skladno s 25. členom Ustave RS potrebno zagotoviti učinkovitost pritožbe v upravnem postopku.<sup>617</sup> Zgolj tako bo namreč mogoče kar se da povečati učinkovito varstvo pravic posameznikov že v upravnem postopku, da do upravnega spora sploh ne pride. Tožba v upravnem sporu je namenjena varovanju pravic strank, ko jih te ne morejo zavarovati v okviru pritožbe v upravnem postopku. Gre torej za izjemo, tj. korektiv odločanju uprave. Posledično ni mogoče šteti, da bi zaradi tega tudi Upravno sodišče RS moralo imeti širša pooblastila za preizkus po upravni dolžnosti. Stranke morajo namreč biti aktivne in s kvalitetno pripravljenimi vlogami narediti vse, da zavarujejo svoje pravice. To je vendar zgolj v njihovi dispoziciji, saj sicer s pravnomočnostjo večina kršitev »ozdravi«. Zakonodajalec je tudi opravil tehtanje, da je edini dovolj resen razlog, ki bi načel integriteto pravnega reda kot celote, ničnost odločbe.<sup>618</sup>

---

<sup>611</sup> *Ibid.*

<sup>612</sup> Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 414.

<sup>613</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku, EVA 2007-2011-0001 z dne 7. 2. 2008, str. 16.

<sup>614</sup> Prim. Galič v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 597. Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-2443/08 z dne 7. septembra 2009.

<sup>615</sup> Prim. Galič v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 596.

<sup>616</sup> Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 266-267.

<sup>617</sup> Prim. Kerševan v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 533. Prim Kovač v Avbelj (ur.), 2019a, str. 248-252.

<sup>618</sup> Za pravní postopek prim. Zobec, v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 413-424.

V zvezi s tem se pojavlja tudi zanimivo vprašanje o razmerju med absolutnimi bistvenimi kršitvami postopka in ničnostnimi razlogi. Del teorije namreč ugotavlja, da je sodišče dolžno na absolutne bistvene kršitve določb upravnega postopka paziti po uradni dolžnosti.<sup>619</sup> To tezo je v luči povedanega mogoče sprejeti le pod pogojem, da so z ničnostnimi razlogi mišljene absolutne bistvene kršitve določb postopka. Na področju civilnega procesnega prava teorija opozarja, da se absolutne bistvene kršitve v avstrijskem pravnem redu imenujejo tudi ničnostni razlogi.<sup>620</sup> V našem pravnem redu na področju pravnega postopka ta termin sicer ni ustaljen, na področju upravnega postopka pa načeloma obstaja razmejitev med ničnostnimi razlogi in absolutnimi bistvenimi kršitvami določb postopka. Z izjemno ekstenzivno razlago bi sicer lahko razloge ničnosti iz drugega odstavka 37. člena ZUS-1 sicer lahko razumeli tudi v smislu absolutnih bistvenih kršitev postopka, saj se zakon tam ne sklicuje izrecno na določbo o ničnosti upravnega akta iz 279. člena ZUP. Z vidike sistematike zakona, ki se pri pritožbenih razlogih izrecno sklicuje na določene točke 339. člena ZPP, bi sicer šla razlaga lahko v obe smeri: po eni strani zakonodajalec ni natančno specificiral, da se ničnost nanaša zgolj na razloge 279. člena ZUP, po drugi strani pa bi se lahko tudi izrecno opredelil do upoštevnosti absolutnih bistvenih kršitev postopka iz 237. člena ZUP. Kljub temu teorija upravnega postopka šteje, da odločba sploh ne more imeti pravnih učinkov, medtem ko absolutne bistvene kršitve nimajo takšnih pravnih posledic.

### **3.3.5. STRANKE UPRAVNEGA SPORA**

Avtorica: Špela Polanc

Tako pravdni postopek kot upravni spor sta zgrajena na sistemu dveh enakopravnih strank. ZUS-1 predvideva tri različne stranke v upravnem sporu in sicer tožnika, toženca in prizadeto osebo s položajem stranke, če tako določa zakon (16. člen ZUS-1).<sup>621</sup> Ker zakon ne določa podrobneje vseh lastnosti, ki jih stranka potrebuje za priznanje lastnosti stranke, tj. sposobnost biti stranka, procesna sposobnost in postulacijska sposobnost, se skladno s 22. členom ZUS-1 uporablja ZPP.

#### **3.3.5.1. Tožnik**

Status tožnika v upravnem sporu je pogojen s procesnim položajem v upravnem postopku, saj je aktivno legitimirana stranka v upravnem sporu lahko samo oseba, ki je formalno (in

---

<sup>619</sup> Domjan Pavlin v Kerševan (ur.), 2019, str. 431.

<sup>620</sup> Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 267.

<sup>621</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 533.

dejansko) bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta, ne pa tudi oseba, ki bi glede na materialnopravne predpise to sicer lahko bila, vendar formalno (in dejansko) v postopku ni bila udeležena (17. člen ZUS-1).<sup>622</sup> Vsaka druga oseba, ki tega položaja ni imela, mora najprej doseči položaj stranke v postopku izdaje upravnega akta na podlagi izrednih pravnih sredstev znotraj upravnega postopka (npr. na podlagi obnove postopka po deveti točki 260. člena ZUP). S tem se zasleduje subjektivni koncept upravnega spora.<sup>623</sup>

Sodišče mora preveriti tudi procesno legitimacijo stranke. Stranka legitimacijo izkaže z zatrjevanjem, da je z upravnim aktom kršena njegova pravica ali korist, pri čemer v tej fazi postopka še ni pomembno, ali je dejansko kršena. Vrhovno sodišče RS je v svoji praksi zavzelo stališče, da mora tožnik izkazati, da bi ugoditev njegovi tožbi pomenila zanj določeno pravno korist oziroma izboljšala njegov pravni položaj, ne zadošča zgolj možnost ugotovitve zakonitosti ali nezakonitosti izpodbijanega akta.<sup>624</sup> Če bi Upravno sodišče RS odpravljalo akte zgolj na podlagi objektivne protipravnosti, bi namreč delovalo preko svojih pooblastil, saj bi prekomerno poseglo v izvrševanje upravne funkcije brez namena varovanja pravic in pravnih koristi posameznika (čisti objektivni koncept upravnega spora). Pravni interes mora biti izkazan tekom celotnega postopka, saj se v nasprotnem primeru tožba zavrže.<sup>625</sup>

ZPP določa stranke na bolj materialen način, tj. glede na to, kdo je nosilec obveznosti ali imetnik določene pravice na podlagi materialnega prava, ter sodelovanja v postopku ne pogojuje z vnaprejšnjim sodelovanjem v kakšnem drugem postopku. Stranka je lahko vsaka pravna ali fizična oseba, lahko pa posebni predpisi določijo še koga drugega (prvi in drugi odstavek 76. člena ZPP). Razliko najdemo pri izkazovanju pravnega interesa, saj mora pravdna stranka svoj pravni interes izkazati le pri ugotovitveni tožbi (181. člen ZPP), razen če lahko tožnik vloži tožbo na podlagi posebnega predpisa oziroma če se z ugotovitveno tožbo zahteva ugotovitev pristnosti listine. Pri oblikovalni in dajatveni tožbi se pravni interes domneva.<sup>626</sup>

Kolektivna oseba, ki ni pravna oseba je lahko tudi stranka upravnega spora, če je po materialnem predpisu iz upravnega prava lahko imetnik pravic ali nosilec obveznosti, o katerih

---

<sup>622</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I U 2032/2011 z dne 6. decembra 2011.

<sup>623</sup> O tem Vrhovno sodišče RS v zadevi I Up 110/2017 z dne 21. junija 2017 zapiše: »Oseba, ki v upravnem postopku ni imela statusa stranke ali stranskega udeleženca, pa sicer ima materialnopravni interes za izid upravnega postopka in upravnega spora, mora za pridobitev položaja stranke v upravnem sporu najprej doseči položaj stranke ali stranskega udeleženca v upravnem postopku v skladu s 43. oziroma 229. členom ZUP, če pa je upravni postopek že končan, pa ima možnost obnove upravnega postopka po 9. točki 260. člena ZUP.«

<sup>624</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 250/2005 z dne 23. februarja 2006.

<sup>625</sup> Primeroma Sklep Upravnega sodišča RS, št. I 558/2020-6 z dne 20. maja 2020.

<sup>626</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 246/2000 z dne 8. novembra 2000.

se odloča v upravnem postopku (drugi odstavek 42. člena ZUP).<sup>627</sup> Podoben institut ureja tudi pravdni zakon v tretjem odstavku 76. člena ZPP, ki priznava lastnost stranke tudi tistim oblikam združevanja, ki niso pravna ali fizična oseba oziroma jih kot stranko ne določa noben poseben zakon, če ugotovi, da glede na sporno zadevo v bistvu izpolnjujejo glavne pogoje za pridobitev sposobnosti biti stranka, zlasti če imajo premoženje, na katero je mogoče seči z izvršbo.

Izjemoma z namenom varovanja objektivne zakonitosti delovanja uprave je lahko tožnik v upravnem sporu tudi zastopnik javnega interesa, in sicer le v primerih, ki jih določa zakon (tretji odstavek 17. člena ZUS-1). To je po zakonski opredelitvi v primerih, kadar kršitev zakona v škodo javnega interesa ugotovi vlada kot demokratično legitimiran nosilec oblasti. Zastopnik javnega interesa v upravnem sporu je le en, in sicer državno odvetništvo (prvi odstavek 18. člena ZUS-1). Sodna praksa<sup>628</sup> dojema širše priznavanje na način, da je državno odvetništvo lahko tožnik v upravnem sporu tudi na lastno iniciativo, kadar oceni, da je zaradi kršitve javnega interesa treba izpodbijati upravni akt.<sup>629</sup> Pravdni postopek vložitve tožbe po zastopniku javnega interesa ne pozna, niti ne pozna drugačnega sodelovanja zastopnikov javnega interesa, saj se pravda osredotoča na reševanje zasebnih sporov in varovanje zasebnih interesov strank.

### **3.3.5.2. Toženec**

Toženec je v upravnem sporu določen že na podlagi zakona – država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan (5. odstavek 17. člena ZUS-1). Le-ti imajo namreč lastno pravno sposobnost in so zato lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem sporu. Vendar pa tožena stranka ne more biti fizična oseba. Niti to ne more biti fizična oseba.<sup>630</sup> Zakon o Vladi Republike Slovenije<sup>631</sup> in ostali zakoni in drugi predpisi določajo splošna pravila glede pristojnosti za zastopanje tožene stranke, bistveno določbo pa je kot obrazloženo mogoče najti v ZUS-1 in sicer v citiranem petem odstavku 17. člena. Novela ZUS-1C prinaša novost, na podlagi katere lahko vlada oziroma župan namesto organa, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, kot zastopnika določi državno ali občinsko odvetništvo, odvetnika ali odvetniško družbo. S tem se lokalnim skupnostim, ki nimajo ustanovljenega občinskega ali medobčinskega odvetništva, omogoča, da za zastopanje pooblastijo odvetnika ali odvetniško

---

<sup>627</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 536.

<sup>628</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 1151/2014 z dne 21. aprila 2015.

<sup>629</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 538.

<sup>630</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 282/2005 z dne 9. marca 2005.

<sup>631</sup> Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS), Ur. l. RS, št. 24/05 do 163/22.

družbo. Enake možnosti ima tudi država (spremenjena 17. in 18. člen ZUS-1).<sup>632</sup> Možnost zastopanja države po odvetniku ali odvetniški družbi je na novo predvidena za primere, ko bo sodišče odločalo o strokovno bolj zapletenih zadevah in bodo za zastopanje potrebna posebna znanja.<sup>633</sup>

V ZPP se ključne določbe o pooblaščenih nahajajo v petem poglavju, v katerem ni ovir in že po zakonu določenih strank postopka. Prav tako ni določb o zastopanju tožene stranke. Od vsebine postavljenega tožbenega zahtevka je odvisno, katera stranka bo na aktivni in katera na pasivni strani. Stranka lahko na podlagi 87. člena ZPP svobodno izbere svojega pooblaščenca, ki je lahko bodisi odvetnik (ali odvetniška družba) ali oseba, ki je opravila državni pravniški izpit. Pred okrajnim sodiščem pa je lahko pooblaščenec vsak, ki je popolnoma poslovno sposoben.

Vse kar spada v delokrog države (državni organi v sistemu državne oblasti)<sup>634</sup> so državni organi, niso pa to fizične ali pravne osebe, zato tak organ ne more nastopati kot stranka v pravdi za razliko od nastopanja v upravnem sporu. Ključno je, da so v upravnopravnih razmerjih državni organi lahko stranke postopka, v civilnopravnih postopkih pa ne, če niso hkrati tudi pravne osebe v smislu 76. člena ZPP. V takih primerih je lahko tožeča ali tožena stranka Republika Slovenija, ne pa organ, ki ni pravna oseba.<sup>635</sup>

### 3.3.5.3. Napačna navedba tožene stranke

Drugače kot v pravdnem postopku ZUS-1 ureja tudi pravno posledico napačne navedbe toženca v sicer pravilno vloženi tožbi. Napačna navedba tožene stranke v upravnem sporu še ne pomeni nepopolne oziroma nerazumljive vloge, zato se ta ne vrne v popravilo. Po sodni praksi se šteje, da sam ZUS-1 v 17. členu opredeli toženo stranko, zato se navedba v vlogi ne šteje za bistveno napako. V pravdnem postopku se napačna navedba tožene stranke šteje kot odpravljiva napaka, zato se tožba vedno vrne v popravilo. Podobno se po sodni praksi šteje, da gre za odpravljivo napako, če tožeča stranka v tožbi kot toženo stranko navede napačen državni organ, ki nima procesne sposobnosti in sploh ne more biti stranka postopka. V pravdnem postopku je napačna navedba tožene stranke, v kolikor ne gre za dvom o identiteti stranke, zgolj relativna bistvena kršitev postopka, ki se sanira tako, da jo sodišče samo popravi ali vrne v popravilo.<sup>636</sup>

---

<sup>632</sup> Potrč, 2023, str. 1.

<sup>633</sup> *Ibid.*, str.1.

<sup>634</sup> Uradi, ministrstva, državni zbor, sodišča, policijske postaje, upravne enote ipd.

<sup>635</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. II Cp 1198/2019 z dne 24. septembra 2019, tč. 6 obrazložitve.

<sup>636</sup> Sodba Višjega sodišča RS v Ljubljani, št. I Cp 509/2010 z dne 15. aprila 2010.

#### **3.3.5.4. Prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon**

V upravnem sporu ima na podlagi zakona poleg tožnika in toženca položaj stranke še prizadeta oseba s položajem stranke iz tretje točke prvega odstavka 16. člena ZUS-1. Prizadeta oseba kot stranka v postopku je oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba dokončnega upravnega akta v neposredno škodo (19. člen ZUS-1). Pomembno je, da se njen interes sklada z interesom tožene stranke, naj izpodbijan upravni akt ostane v veljavi. Prizadeta oseba s položajem stranke ne more biti oseba, ki je vložila tožbo (tožnik). Sodišče jo obravnava enako kot ostale stranke v upravnem sporu, je pa omejena pri nekaterih procesnih dejanjih, saj na primer ne more izpodbijati zakonitosti upravnega akta ali uporabiti pritožbe na drugi stopnji, v kolikor je bila tožba na prvi stopnji zavrnjena.<sup>637</sup>

#### **3.3.6. STRANSKA INTERVENCIJA**

Avtorica: Špela Polanc

Ključna določba za presojo stranske intervencije v upravnem sporu je 19. člen ZUS-1. Drugi in tretji odstavek 19. člena ZUS-1 obravnavata udeležbo oseb, ki jim v nasprotju s prizadeto osebo, položaj stranke postopka ni priznan, pa vendar se postopka udeležujejo. ZUS-1 določa, da dokler v upravnem sporu postopek na prvi stopnji ni končan, sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog strank obvesti tretje osebe, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njihove pravice ali na zakon oprte neposredne koristi (drugi odstavek 19. člena ZUS-1). Enako mora sodišče ravnati tudi, če je v spornem pravnem razmerju kakšna tretja oseba udeležena na način, da se odločitev lahko sprejme samo enotno tudi zanjo (tretji odstavek 19. člena ZUS-1).<sup>638</sup> Tako je na primer Upravno sodišče RS<sup>639</sup> zavrnilo predlog za priznanje položaja stranskega intervenienta na podlagi drugega odstavka 19. člena ZUS-1, saj je interes predlagatelja (priređitelja spletne igre na srečo), da se omeji dostop do njegove spletne strani, preko katere prireja igre na srečo, ki jo je tožnik izvedel v izvrševanju izpodbijane odločbe, bil le dejanski in ne pravni (glej tudi v nadaljevanju).

Razlika med prvim in na nasprotni strani drugim in tretjim odstavkom citiranega člena je tudi v tem, da mora oseba iz drugega in tretjega odstavka izjaviti, da stopa v postopek, osebi iz

---

<sup>637</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 540.

<sup>638</sup> V sodbi Upravnega sodišča RS I U 1600/2018-23 z dne 25.5.2020 je sodišče odločilo, da ne gre za situacijo, ko bi odločitev imela vpliv na stranska udeleženca, ki jih je predlagala tožeča stranka, ker odločitev ne posega v njihove pravice.

<sup>639</sup> Sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 1764/2010 z dne 14. februar 2012.

prvega odstavka tega ni treba storiti (tretji in četrti odstavek 199. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).<sup>640</sup>

Tretji odstavek 19. člena ZUS-1 ureja obveznost sodišča obvestiti tretjo osebo o upravnem sporu, če bi šlo po pravilih pravnega postopka za enotno sosporništvo na strani tožeče stranke<sup>641</sup> in če bi tožbo v upravnem sporu vložile vse osebe, na katere se odločitev nanaša enako. Primeroma, če bi tožbo v upravni spor vložile osebe v skupnosti sodedičev zaščitene kmetije, soinvestitorstva v gradbenih zadevah ali solastništva objektov, na katere se nanašajo gradbeni ukrepi, ali odločanja o denacionalizacijskih zadevah na podlagi zahteve več upravičencev iz 15. člena Zakona o denacionalizaciji<sup>642</sup> (ZDen). Obvestilo iz tretjega odstavka 19. člena ZUS-1 tako pomeni, da lahko v postopek vstopi tudi potencialni tožnik, ki zoper upravni akt tožbe ni vložil ali jo je vložil prepozno.<sup>643</sup>

Ureditve obveščanja se razlikuje z ureditvijo v ZPP, saj slednji ne določa, da mora stranko obvestiti sodišče (primerjaj 199. člen do 204. člen ZPP).<sup>644</sup> Položaj stranskega intervenienta je treba z obvestilom omogočiti takrat, kadar takšna neposredna škoda kot izhaja iz prvega odstavka istega člena ne grozi, ampak odločanje sodišča lahko (tudi favorabilno, tu gre za učinek pravnomočnosti sodbe na tretjo osebo) poseže v pravni položaj tretje osebe. Intervencijski interes kot podlaga za dolžnost obvestitve mora biti izkazan s stopnjo verjetnosti.<sup>645</sup>

O stranski intervenciji odloča sodišče s sklepom procesnega vodstva (druga točka prvega odstavka 270. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1), v skladu z 82. členom ZUS-1 pritožba zoper tak sklep Upravnega sodišča RS ni dovoljena, niti na podlagi drugega odstavka 82. člena ZUS-1, saj ne gre za sklep, s katerim bi bil onemogočen nadaljnji postopek.<sup>646</sup> Niti ni dovoljena revizija, do česar se je Vrhovno sodišče RS že večkrat opredelilo, saj nestrinjanje s sklepi procesnega vodstva ne more predstavljati revizijskega razloga.<sup>647</sup>

Po pregledu določb ugotovimo, da ZUS-1 institut stranskega udeleženca obravnava, vendar le posredno v okviru pojma tožeče stranke in ne kot samostojnega udeleženca. Je pa ta neposredno

---

<sup>640</sup> Breznik, v Breznik, Kerševan, str. 117.

<sup>641</sup> V skladu s 17. členom ZUS-1 enotno sosporništvo na strani tožeče stranke ni mogoče.

<sup>642</sup> Ur. l. RS, št., 27/91-I do 77/23.

<sup>643</sup> *Ibid.*

<sup>644</sup> V pravnem postopku obveščanje potencialnih intervenientov o začetni pravdi ni stvar sodišča, temveč dispozitivna pravica stranke.

<sup>645</sup> *Ibid.*

<sup>646</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 78/2016, z dne 12. septembra 2018.

<sup>647</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 94/2016 z dne 12. septembra 2018.

obravnavan v ZPP, tudi če v celotnem zakonu na nobenem mestu ni izrecno poimenovan.<sup>648</sup> Na podlagi 22. člena ZUS-1 se zato za udeležence v smislu 19. člena ZUS-1 uporabljajo določbe ZPP. Na tem področju je sodna praksa precej skopa, njihov položaj pa v bistvenem enači s položajem intervenientov v pravnem postopku. Tako na primer Vrhovno sodišče RS v sklepu<sup>649</sup> navede, da je določbe ZPP o povrnitvi stroškov stranskemu intervenientu potrebno smiselno uporabiti tudi v upravnem sporu, saj ima stranski intervenient v pravnem postopku smiselno enak položaj kot udeleženci v upravnem sporu v smislu 19. člena ZUS-1. Podobno je mnenje Upravnega sodišča RS v sodbi in sklepu<sup>650</sup>, saj tožnik niti po določbi 199. člena ZPP niti po drugem odstavku 19. člena ZUS-1 ni izkazal, da ima pravni interes za priznanje položaja stranskega intervenienta v upravnem sporu, saj odločitev v tem upravnem sporu v ničemer ne posega v njegov pravni položaj.

Morda najpomembnejša razlika med stransko udeležbo v upravnem in pravnem postopku je v tem, da stranski udeleženec v upravnem postopku varuje svoje lastne koristi, v pravnem postopku pa predvsem pravice in koristi strank, kateri se je pridružil, šele posredno svoj interes. Število stranskih udeležencev je v upravnih zadevah pogosto vnaprej nedoločljivo oziroma nedoločeno, v pravnih zadevah pa do tega načeloma ne prihaja, saj se v glavnem ve, na koga se bo sodba neposredno ali posredno nanašala.<sup>651</sup>

Pravdni postopek v povezavi s stransko intervencijo pozna institut intervencijskega učinka in ugovor slabega pravedanja. Intervencijski učinek pomeni, da bo intervenient, ki se je vključil v pravdo, vezan na vse dejanske ugotovitve in pravna stališča v pravdi. To pomeni, da v drugi pravdi oziroma ko in če bo postal tožnik ali toženec, ne bo mogel več ugovarjati dejanskim ugotovitvam in pravnim stališčem iz prve pravde.

Niti upravni postopek niti upravni spor ne poznata intervencijskega učinka in posledično tudi ne ugovora slabega pravedanja, saj je povezava med stranskim udeležencem in stranko drugačna kot v pravnem postopku. Vključenost stranskega udeleženca v pravdo pomeni neke vrste pomočnika, ki deluje v interesu stranke, ampak posredno varuje svoj zasebni interes in pravni položaj. V pravnem postopku ima stranski intervenient na podlagi 201. člena ZPP pravico podajati vse predloge in opravljati vsa pravdna dejanja, če le niso v nasprotju z dejanji stranke, ki se ji je v postopku pridružil. V upravnem postopku tovrstne vezanosti na glavne udeležence

---

<sup>648</sup> Glej 199. člen ZPP.

<sup>649</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 191/2015 z dne 1. oktobra 2015.

<sup>650</sup> Sodba in sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 55/2015 z dne 21. aprila 2015.

<sup>651</sup> Hromc (2016), str. 59.

postopka ni. Korist stranskega udeleženca v upravnem postopku mora nujno temeljiti na predpisu, ki v konkretni zadevi predstavlja materialnopravno podlago za vsebinsko odločitev o zadevi. Tako na primer sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 443/2020, z dne 17. decembra 2020:

*“Ker gre za vstop v konkreten upravni postopek, v katerem se odloča o konkretnem pravnem razmerju, so to smiselno lahko le predpisi, ki urejajo to pravno razmerje in zato pomenijo materialnopravno podlago za odločitev v tem postopku. Koristi, ki temeljijo na drugih predpisih, je treba s stališča tega postopka šteti za zgolj dejanske.»*

Vrhovnega sodišča RS je sprejelo stališče, ki je usklajeno s stališčem Ustavnega sodišča RS,<sup>652</sup> da stranski udeleženci v upravnih postopkih niso stranke in nimajo enakega procesnega položaja kot stranke. V teh postopkih imajo po določbah ZUP enake procesne pravice in dolžnosti kot stranka, vendar pa jih lahko izvajajo le v obsegu, s katerim se zagotavlja varstvo njihovih pravnih koristi, torej omejeno. Sodišče je navedlo še, da pri pravnem interesu oziroma pravni koristi stranskega udeleženca ne gre za splošno (javno) korist in da v upravnem postopku tudi ni mogoče uveljavljati dejanskega interesa. Podobno velja aplicirati tudi na upravni spor, ki (lahko) sledi postopku upravnega postopka, saj na primer stranski udeleženec v upravnem sporu sicer lahko opozarja na vse nepravilnosti, vendar pa bo uspešen le z ugovorom, kadar bo zatrjevana nepravilnost imela vpliv na njegov pravno varovani položaj.<sup>653</sup>

### **3.3.7. VRSTE TOŽB IN TOŽBENI RAZLOGI**

Avtorica: Špela Polanc

Tožba ni le sredstvo, na podlagi katerega se sproži upravni spor, temveč tudi podlaga za delo sodišča. Sodišče bo namreč presodilo zakonitost izpodbijanega dokončnega upravnega akta v mejah tožbenega predloga oziroma zahtevka, ne bo pa vezano na tožbene razloge. Tožba ima tedaj dvojen značaj.<sup>654</sup> Sodišče je vezano na formalni in na vsebinski tožben predlog (40. člen ZUS-1). Sodišče pa ne more razširiti ali dopolniti manjkajoče trditvene podlage, kar izhaja tudi iz bogate sodne prakse.

Glede na vsebino pravnega varstva, ki ga tožnik v upravnem sporu lahko zahteva, zakon taksativno opredeljuje naslednje vrste tožb: izpodbojno in ugotovitveno tožbo, tožbo zaradi molka organa, tožbo v sporu polne jurisdikcije ter tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in

<sup>652</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-165/09-34 z dne 3. marca 2011, tč. 17 in 18 obrazložitve.

<sup>653</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 5/2010 z dne 4. marca 2010.

<sup>654</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 549.

temeljnih svoboščin (prvi odstavek 33. člena ZUS-1). V primerih molka organa, ko ni formalnega upravnega akta, vsebuje tožba zahtevkov, naj sodišče odredi toženi stranki, da izda upravni akt, ali pa naj sodišče samo meritorno odloči o zadevi. S tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa lahko po zakonu zahteva odpravo, izdajo ali spremembo posamičnega akta; ugotovitev, da je bilo poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika; prepoved nadaljevanja dejanja in odpravo posledic dejanja, kot to veleva prvi odstavek 66. člena ZUS-1.

ZUS-1 drugače kot ZPP razlikuje med tožbenim predlogom in tožbenim zahtevkom, čeprav v razlikovanju ni vedno dosleden. Zakon določa, da sodišče presoja upravni akt v mejah tožbenega predloga (prvi odstavek 40. člena ZUS-1), na tožbeni zahtevek pa je v primerih iz drugega odstavka 30. člena ZUS-1 vezano. Sistemska razlaga gre v smer, da v upravnem sporu o tožbenem zahtevku govorimo v primerih tožbe v sporu polne jurisdikcije, tožbe zaradi posega v človekove pravice in temeljne svoboščine z nezakonitim dejanjem po tretjem odstavku 30. člena ZUS-1 ter v zvezi z adhezijskim zahtevkom po 67. členu ZUS-1. V drugih primerih pa govorimo o tožbenemu predlogu.<sup>655</sup>

Sodišče lahko od postavljenega predloga oziroma zahtevka odstopi le v primerih, ki so določeni z zakonom in odloči na način, ki ga tožnik ni zahteval. Na primer drugi odstavek 64. člen ZUS-1 omogoča, da kljub zahtevi tožnika, da se izpodbijan akt odpravi, sodišče odloči tako, da le ugotovi nezakonitost izpodbijanega akta, če je bil izpodbija upravni akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb. Sodišče lahko odpravi upravni izpodbijan akt tudi, če je tožnik zahteval njegovo spremembo (prvi odstavek 69. člena ZUS-1). Podobno se je v sodni praksi pojavilo pravilo, da lahko sodišče v tožbi, v kateri tožnik zahteva odločitev v sporu polne jurisdikcije,<sup>656</sup> ugotodi tudi tako, da zgolj odpravi izpodbijan upravni akt in vrne zadevo upravnim organom (toženi stranki) v ponovni postopek.<sup>657</sup> Drugače pa je z ugotovitvenim zahtevkom, saj velja, da sam po sebi ni vsebovan v tožbeni zahtevi za odpravo izpodbijanega akta (izpodbojna tožba).<sup>658</sup>

Tožbene razloge navede tožnik v tožbi in sicer so to lahko zmotna uporaba materialnega prava, bistvena kršitev določb postopka, zmotna ali nepopolna ugotovitev dejanskega stanja ter razlogi, zaradi katerih se upravni akt lahko izreče za ničnega (27. člen ZUS-1). Glede na 33.

---

<sup>655</sup> Žuber, v Žuber (ur.), 2020, str. 137,138.

<sup>656</sup> V sporu polne jurisdikcije pa lahko odloči zgolj v primerih, v katerih je tožnik to izrecno zahteval (1. odst. 7. člena ter 65. člen ZUS-1). V tožbi navede tožnik razloge, iz katerih izpodbija upravni akt.

<sup>657</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 159/2015 z dne 20. januarja 2016, tč. 18 obrazložitve.

<sup>658</sup> *Ibid.*, tč. 19 obrazložitve.

člen ZUS-1, ki določa vrste tožb v upravnem sporu, je treba med tožbene razloge šteti še tožbene razloge zaradi molka organa in zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin. čeprav tožbeni razlogi v subsidiarnem sporu niso posebej navedeni.<sup>659</sup> Sodišče v upravnem sporu pazi po uradni dolžnosti le na razloge ničnosti. Sodišče niti ne sme opozarjati na uveljavljanje materialnopravnih ugovorov (na primer ugovor zastaranja), saj je to del pravilne uporabe materialnega prava, na kar pa sodišče po uradni dolžnosti ne pazi. Pojavi se nam lahko vprašanje, ali je poleg razlogov ničnosti še kaj, na kar bi moralo sodišče paziti po uradni dolžnosti, ampak lahko zaključimo, da v kolikor bi sodišče moralo paziti še na dodaten tožbeni razlog, bi zakonodajalec to izrecno zapisal v zakonu.

Glede na vsebino tožbenih zahtevkov v pravnem postopku poznamo dajatvene (kondemnatorne), ugotovitvene (deklaratorne) ter oblikovalne (konstitutivne) tožbe.<sup>660</sup> Z ugotovitveno tožbo tožnik zahteva ugotovitev (ne)obstoja določenega pravnega razmerja ali pravice.<sup>661</sup> Je edina oblika tožbe, ki jo ZPP zaradi posebnih procesnih predpostavk, ki morajo biti izpolnjene, izrecno ureja in sicer v 181. členu. Dajatvena tožba kot najstarejša in najbolj temeljna oblika tožbe se veže na materialnopravno obveznost nekaj dati, storiti, dopustiti ali opustiti. Dajatvena tožba pojmovno omogoča izvršbo. Z oblikovalno tožbo pa tožnik zahteva od sodišča, naj s sodbo ustanovi, spremeni ali ukine pravno razmerje.<sup>662</sup> Gre za oblikovalne pravice, na primer tožnik bi z oblikovalno tožbo zahteval razvezo zakonske zveze.

### **3.3.8. ŠIRITEV IN SPREMEMBA TOŽBE**

Avtorica: Špela Polanc

Spremembo tožbe ureja ZUS-1 le glede postavljenih akcesornih zahtevkov (vrnitev stvari, odškodnina), pri čemer je sprememba tožbe dopustna, če vanjo privoli toženec do konca glavne obravnave oziroma do odločitve na seji. Pri tem se privolitev toženca domneva, če se je, ne da bi spremembi ugovarjal, z vlogo ali na glavni obravnavi spustil v obravnavo spremenjene tožbe.<sup>663</sup>

Ob zakonski ureditvi prekluzivnega roka za vložitev tožbe v upravnem sporu in možnosti spremembe le v delu, ki se nanaša na akcesorni tožbeni zahtevek, po presoji Vrhovnega sodišča

---

<sup>659</sup> Dobravec Jalen, v Kerševan (ur.), 2019, str. 153-154.

<sup>660</sup> V ZPP najdemo tudi izraz tožba na razveljavitev sodne poravnave, ki pa ni dodatna oblika tožbe, ampak je po svoji naravi izredno pravno sredstvo.

<sup>661</sup> Sklep Višjega sodišča RS v Ljubljani, št. I Cp 1334/99 z dne 12. aprila 2000.

<sup>662</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 521/2000 z dne 19. aprila 2001.

<sup>663</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 573.

RS sprememba tožbe v upravnem sporu glede glavne stvari po izteku roka za vložitev tožbe ni več mogoča. Sodišče namreč meni, da je vprašanje (dopustnosti) spremembe tožbe v ZUS-1 urejeno v celoti in da glede tega vprašanja po določbi prvega odstavka 22. člena ZUS-1 določb ZPP, ki urejajo spremembo tožbe o glavni stvari, v upravnem sporu ni mogoče uporabiti. Sodišče prve stopnje bi zato moralo tožbo, s katero tožnik v glavni stvari po preteku roka za vložitev tožbe uveljavlja podrejeni zahtevek, kot prepozno zavreči. Odločitev sodišča, da spremembe tožbe ne dovoli, ustvarja enake pravne posledice kot zavrženje tožbe (v obeh primerih je vsebinsko obravnavanje spremenjenega dela tožbe namreč izključeno).<sup>664</sup>

Pomembno pa je omeniti, da sprememba tožbene zahteve ne pomeni vložitve nove tožbe, v zvezi s katero bi sodišče lahko ugotavljalo njeno pravočasnost. Gre le za tožnikovo spremembo opredelitve tožbene zahteve glede na učinek, ki ga želi doseči. Tako je v citiranem sklepu sodišče odločilo, da sprememba tožbene zahteve, naj namesto odprave izpodbijanega akta ugotovi njeno nezakonitost, ne pomeni vložitve nove tožbe, zaradi česar sodišče pravočasnosti iz 28. člena ZUS-1 ne sme presoati. Tožbeni predlog je sicer ena izmed sestavin tožbe, vendar njegova sprememba med postopkom še ne pomeni, da je zoper izpodbijani akt vložena nova tožba. Nenazadnje ima tožnik možnost, da v tožbi postavi več zahtev iz 33. člena ZUS-1, pa to ne pomeni, da je vložil več različnih tožb zoper isti izpodbijani upravni akt.<sup>665</sup>

### **3.3.9. UMIK TOŽBE**

Avtorica: Špela Polanc

Vse do pravnomočnosti sodne odločbe v prvoinstanjskem upravnem sporu oziroma do pravnomočnosti odločbe v pritožbenem postopku na drugi stopnji na podlagi pravočasno in pravilno vložene tožbe sme tožnik umakniti tožbo, za kar ne potrebuje privolitve tožene stranke ali prizadete osebe, niti ne potrebuje utemeljevati razloga umika tožbe. Sodišče v takem primeru izda sklep, s katerim je postopek ustavljen (34. člen ZUS-1). Dokler sodišče ne odloči o ustavitvi postopka na podlagi umika tožbe, lahko tožnik umik prekliče, če pa je sodišče o umiku že odločilo, tožnik umika ne more naknadno preklicati in upravnega spora ni mogoče nadaljevati.<sup>666</sup> Umik tožbe ustvarja učinek pravnomočnosti izpodbijanega akta in sicer nastopi pravnomočnost z izdajo sklepa sodišča o ustavitvi postopka. Dejansko ima umik tožbe v upravnem sporu enak pravni učinek kot odpoved tožbenemu zahtevku v civilnem pravdnem

---

<sup>664</sup> *Ibid.*

<sup>665</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 45/2019 z dne 3. julija 2019, tč. 9 obrazložitve.

<sup>666</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 556.

postopku: tožba se ne more več vložiti, zato se ne more uporabiti določba četrtega odstavka 188. člena ZPP o tem, da se pri umiku tožbe šteje kot, da ta nikoli ni bila vložena.<sup>667</sup> Tudi odpoved tožbenemu zahtevku lahko tožnik prekliče do izdaje sodbe (peti odstavek 317. člena ZPP).

Nasprotno v pravdnem postopku lahko tožeča stranka tožbo umakne brez privolitve nasprotne stranke, preden se ta z vložitvijo odgovora na tožbo spusti v obravnavanje glavne stvari (prvi odstavek 188. člena ZPP). Kasneje in sicer do konca glavne obravnave lahko tožbo umakne zgolj s soglasjem tožene stranke (drugi odstavek 188. člena ZPP). Tudi v pravdnem postopku se izda sklep o ustavitvi postopka, ampak se s tem šteje, da tožba sploh ni bila vložena in se lahko znova vloži (četrty odstavek 188. člena ZPP). Umik tožbe mora biti nepogojen in nepreklicen ter nikoli nima učinka *res iudicata*, kot je to značilno za umik tožbe v upravnem sporu.<sup>668</sup> Ponovna tožba z istim tožbenim zahtevkom proti istemu tožencu je v pravdi namreč dopustna.

V obeh postopkih v primeru umika tožbe pride do izdaje sklepa o ustavitvi postopka kot zaključnega procesnega dejanja. Vsebina je načeloma enaka tako v pravdnem kot v upravnem sporu, in sicer je sestavljena iz izreka, da se postopek ustavlja, ter obrazložitve procesnega dejanja. V upravnem sporu je umik tožbe dovoljen vse do pravnomočnosti sodne odločbe, kar pomeni, da v kolikor tožeča stranka umakne tožbeni zahtevek v pritožbenem postopku, mora izrek izrecno razveljaviti sodbo prvostopenjskega sodišča, s katero je bilo tožbi delno ali v celoti ugodeno.<sup>669</sup>

V zvezi z umikom tožbe v upravnem sporu velja posebnost. Sodna taksa za tožbo v upravnem sporu praviloma znaša 148,00 EUR (tar. št. 6111<sup>670</sup>). Če je tožba umaknjena pred začetkom pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo, če se pripravljalni narok ne opravi, če se odloča brez obravnave, pa pred izdajo odločbe, tožeča stranka ne dobi povrnjene celotne sodne takse, temveč sodišče zadrži plačano sodno takso ob upoštevanju količnika 0,33 (tar. št. 6114-1), kar na primeru sodne takse 148,00 EUR znaša 48,84 EUR.

### **3.3.10. NASPROTNA TOŽBA**

Avtorica: Špela Polanc

---

<sup>667</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 835/2007 z dne 17. novembra 2010, tč. 14 in 15 obrazložitve.

<sup>668</sup> Sklep Višjega sodišča RS, št. I Cpg 762/2020 z dne 13. januarja 2021.

<sup>669</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 318/2010 z dne 13. julija 2011.

<sup>670</sup> V zakonu so določene izjeme za tožbe zoper odločbe nekaterih regulatornih organov ter za sodno varstvo v postopkih javnega naročanja.

ZPP z namenom ekonomičnosti postopka in čim hitrejšega reševanja sporov, ki izhajajo iz 11. člena ZPP, ob določenih pogojih tožencu omogoča vložitev nasprotne tožbe. Kot izhaja iz 183. člena ZPP je nasprotna tožba mogoča, ko je zahtevek nasprotne tožbe v zvezi s tožbenim zahtevkom tožnika, se lahko z njim pobota ali pa se z nasprotno tožbo zahteva ugotovitev (ne)obstoja pravice ali pravnega razmerja, od obstoja katerega je v celoti ali vsaj deloma odvisna odločitev o tožnikovem zahtevku. V kolikor tožnik s tožbo v upravnem sporu zahteva odpravo upravnega akta ali ugotovitev nezakonitosti izdanega upravnega akta oziroma enega izmed tožbenih zahtevkov iz 33. člena ZUS-1, si ni mogoče predstavljati nasprotno postavljenega zahtevka s strani tožene stranke zoper tožnika, s katerim bi bil zahtevek lahko pobotan, niti ne ugotovljen obstoj pravice ali pravnega razmerja. Instituta nasprotne tožbe tako v upravni spor ne moremo vpeljati.

### **3.3.11. ODLOČANJE NA SEJI IN GLAVNA OBRAVNAVA**

Avtor: Aljoša Kalacanović

Na temo izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu je bilo prelitega že veliko črnih s strani teorije in sodne prakse.<sup>671</sup> Kljub temu, da Upravno sodišče RS uživa status višjega sodišča,<sup>672</sup> ima v upravnem sporu še vedno položaj sodišča prve stopnje, ki mora ugotoviti relevantno dejansko stanje in materialno pravo. Pri tem mora v primeru spornega dejanskega stanja strankam omogočiti, da se o dejstvih in dokazih na glavni obravnavi tudi izrečejo.<sup>673</sup> Pravica do glavne obravnave je po stališču Ustavnega sodišča RS pa tudi po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice temeljna človekova pravica, ki izvira iz pravice do poštenega sodnega postopka.<sup>674</sup> Njen namen ni zgolj izvajanje dokazov, temveč tudi srečanje strank upravnega postopka v enakopravnem procesnem položaju.<sup>675</sup>

Z vidika pravnega postopka glede sojenja na prvi stopnji sploh ni nobenega dvoma, da je glavna obravnava obvezna z izjemo primera iz 279a. člena ZPP, na podlagi katerega se stranki lahko odpovesta glavni obravnavi.<sup>676</sup> Drugače pa je z glavno obravnavo v civilnem procesnem pravu, kadar govorimo o postopku pred pritožbenim sodiščem. V tem primeru ima skladno s prvim odstavkom 347. člena ZPP pritožbeno sodišče proste roke, saj glavno obravnavo razpiše

---

<sup>671</sup> Glej npr. Žuber (ur.), 2020; Cevc, 2022, str. 19; Žuber, 2021, str. 6-9. Prim Sklep Vrhovnega sodišča, št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

<sup>672</sup> Glej 3. točko drugega odstavka 98. člena Zakona o sodiščih (ZS), Ur. l. RS, št. 45/08 do 18/23.

<sup>673</sup> Glej 51. člen ZUS-1 v povezavi z 59. členom ZUS-1.

<sup>674</sup> Prim. Odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-360/16 z dne 18. junija 2020 in Sodbo ESČP v zadevi Cimperšek proti Sloveniji, št. 58512/16 z dne 30. junija 2020.

<sup>675</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 22.

<sup>676</sup> Navedeno je možno tudi v upravnem sporu. Tako tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 23-24.

le, ko oceni, da je ta potrebna. V zvezi s tem teorija pravnega postopka sicer izpostavlja, da je določba programske narave, saj je želela novela ZPP-D<sup>677</sup> spodbuditi pritožbena sodišča k izvajanju glavne obravnave, a so razlog za pretežno odločanje na sejah v prejšnji ureditvi načeloma predstavljala omejena pooblastila sodišča.<sup>678</sup> Pri tem bo odločitev na seji utemeljena le, kadar pritožbeno sodišče ni pretresalo dejanskih vprašanj.<sup>679</sup>

Iz povedanega tako izhaja, da bo imela glavna obravnava v upravnem sporu nekatere lastnosti, ki jih ima sicer pritožbena obravnava v pravnem postopku. S pomočjo glavne obravnave se lahko namreč opravijo kontrolna, korekturna in dopolnjevalna funkcija.<sup>680</sup>

Kontrolna funkcija bo prišla v poštev zlasti, kadar bo stranka izpodbijala dokazno oceno upravnega organa, saj bo tako lahko sodišče na podlagi načela neposrednosti izvajalo dokaze.<sup>681</sup> Zaradi načela proste presoje dokazov je pomen izvedbe glavne obravnave še toliko bolj pomemben, saj lahko sodnik le na neposredni in ustni glavni obravnavi odloči o vrednosti posameznega dokaza.<sup>682</sup>

Korekturna funkcija bo namenjena predvsem odpravljanju bistvenih kršitev postopka.<sup>683</sup> Upravno sodišče RS lahko ravno tako kot višje civilno sodišče sanira postopkovne kršitve upravnega organa v predhodnem upravnem postopku. Enako v upravnem sporu velja tudi za postopek pritožbe pred Vrhovnim sodiščem RS, ko bo instančno višje sodišče preverjalo, ali je prvostopno sodišče ugotavljalo dejansko stanje skladno s postopkovnimi pravili. To bo skladno s prvim odstavkom 73. člena ZUS-1 možno zgolj v dveh primerih, in sicer prvič, če sta kumulativno izpolnjena dva pogoja: 1. da je upravno sodišče ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot je to storil organ v upravnem postopku in 2. da je na podlagi tako ugotovljenega dejanskega stanja izpodbijani akt spremenilo; in drugič, če je sodišče odločalo v kvaziupravnem sporu iz 4. člena ZUS-1.

Končno bo dopolnjevalna funkcija glavne obravnave prišla v poštev zlasti v okviru upravnega spora na prvi stopnji, saj je namenjena dopolnjevanju nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja, kot ga je ugotovil upravni organ v upravnem postopku.<sup>684</sup> Dopolnjevalna funkcija glavne

---

<sup>677</sup> Uradni list RS, št. 45/08.

<sup>678</sup> Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 378.

<sup>679</sup> Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 380. Prim. Steinman v Kerševan (ur.), 2019, str. 332 in Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 24.

<sup>680</sup> Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 398-409.

<sup>681</sup> Prim. Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 399-401.

<sup>682</sup> Žuber (ur.), 2020, str. 22-23.

<sup>683</sup> Prim. Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 405-406.

<sup>684</sup> *Ibid.*, str. 405.

obravnavne se od kontrolne funkcije razlikuje v tem, da tu ne gre zgolj za zagotavljanje neposrednosti zaradi kontrole dokazne ocene, temveč se strankam zagotavlja tudi ustnost pa tudi pravico do izjave o dejstvih ter izvedenih dokazih.<sup>685</sup>

Izjeme od obveznosti glavne obravnave je, kot vse ostale izjeme v pravnem redu, treba razlagati restriktivno.<sup>686</sup> Četudi skladno s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 glavne obravnave ni treba izvesti, kadar dejansko stanje med tožnikom in tožencem v osnovi ni sporno, pa lahko pride do situacije, ko bo dejansko stanje postalo sporno zaradi ugotovitve, da je *in concreto* relevantno drugo materialno pravo. Skladno s stališčem teorije, je prekluzija iz 52. člena ZUS-1 (in 286. člena ZPP) omejena zgolj na dejstva in dokaze, ne pa tudi na pravna naziranja.<sup>687</sup> Navedeno je zlasti pomembno v luči sodbe Vrhovnega sodišča RS, s katero je to odpravilo pogoj materialne izčrpanosti pravnih sredstev v fazi upravnega postopka.<sup>688</sup> Do izdaje dokončnega upravnega akta namreč stranka tudi ne bo mogla vedeti, kako bo organ uporabil materialno pravo. Posledično tudi ni nujno, da bi stranka kljub vsej dolžni skrbnosti navedla vsa relevantna dejstva in dokaze. V luči tega pa bo prebita tudi prekluzija glede navajanja novih dejstev in dokazov, saj bo izpolnjen pogoj strankine nekrivde. Tako bo glavno obravnavo treba izvesti tudi v tem primeru.

Prav tako je lahko glavna obravnava nujna zaradi pravilnega in doslednega izvajanja materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu, ki lahko prekluzijo navajanja novih dejstev prebije.<sup>689</sup> Če bi namreč sodišče samo ugotovilo, da določen tožbeni razlog po vsebini predstavlja razlog zmotne uporabe materialnega prava, tudi to lahko pomeni, da bodo zaradi zmotne uporabe materialnega prava za odločitev relevantna druga dejstva, ki jih organ ni ugotavljal.

### 3.3.12. PREDLAGANJE DOKAZOV

Avtorica: Špela Polanc

Dokazovanje v upravnem sporu poteka v večji meri po pravilih pravnega postopka kot je že bilo predstavljeno v zgoraj navedenih poglavjih, zato so na tem mestu povzete le ključne ugotovitve. Ker ZUS-1 ne vsebuje določb o dokazovanju, je za dopustnost dokaznih predlogov

---

<sup>685</sup> *Ibid.*, str. 405.

<sup>686</sup> Pavčnik, 2019, str. 414.

<sup>687</sup> Dobravec Jalen v Kerševan (ur.), 2019, str. 175.

<sup>688</sup> Sklep Vrhovnega sodišča, št. X Ips 17/2022 z dne 7. junija 2023, tč. 12-20 obrazložitve.

<sup>689</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 143-145. Za pravdni postopek glej npr. Sodbo in sklep Vrhovnega sodišča RS, št. III Ips 42/2016 z dne 28. novembra 2017, tč. 16 in nasl. obrazložitve.

v upravnem sporu ključna uporaba temeljnih načel in pravil ZPP. Specialne določbe, ki določajo drugače, so na primer omejeno pooblastilo za izvajanje dokazov po uradni dolžnosti (drugi odstavek 20. člena ZUS-1), omejitev dokazovanja s prepovedjo navajanja dejstev in predlaganja dokazov, ki so jih stranke lahko navedle oziroma predlagale v postopku pred izdajo upravnega akta (tretji odstavek 20. člena ZUS-1), določbe o pripravljalnem postopku in izvedbi dokazov na glavni obravnavi (45. člen in naslednji ZUS-1) ter drugi.<sup>690</sup>

V drugem odstavku 20. člena ZUS-1 je upravnemu sodišču dano preiskovalno pooblastilo, ki velja v širšem obsegu kot v pravnem postopku, saj je v slednjem uveljavljeno čisto razpravno načelo kot pravilo, s preiskovalnim načelom kot izjemo. Če bi izhajali zgolj iz jezikovne razlage, bi zaključili, da lahko upravno sodišče izvede vse dokaze, za katere meni, da bi pripomogli k razjasnitvi zadeve. Če pa uporabimo namensko in sistemsko razlago, preiskovalno pooblastilo ne pomeni, da se s preiskovalni načelom nadomešča aktivnost strank. V upravnem sporu (niti v pravnem postopku) namreč ni uveljavljeno načelo materialne resnice, po katerem bi sodišče imelo dolžnost v celoti in po resnici ugotavljati dejansko stanje. To pomeni, da gre pri pooblastilu sodišča za zbiranje dokazov za možnost sodišča in ne njegovo dolžnost.<sup>691</sup>

V pravnem postopku je uveljavljeno razpravno načelo (7. člen in 214. člen ZPP) z določenimi omejitvami v obliki preiskovalnega načela in materialnega procesnega vodstva. V skladu z razpravnim načelom velja tudi dokazno načelo, ki s predlaganjem dokazov bremeni stranke, saj se bodo na glavni obravnavi izvedli le tisti dokazi, ki so bili predlagani in sprejeti v dokaznem sklepu. Stranke podajajo substancirane dokazne predloge v tožbi, v odgovoru na tožbo, v pripravljalni vlogi ali ustno na naroku do konca prvega naroka za glavno obravnavo. Sodišče je tako z izvedbo dokazov po uradni dolžnosti zelo omejeno (tretji odstavek 3. člena ZPP). Velja pa tudi v pravnem postopku glede pravne podlage preiskovalno načelo, saj sodišče ni vezano na pravno podlago, ki sta jo podali stranki in mora od te po uradni dolžnosti tudi odstopiti ter uporabiti pravo podlago, s čimer izpolni načelo *iura novit curia*.

Kadar sodišče sodi na seji, je v celoti vezano na predhodno ugotovljeno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka v upravnem postopku (60. člen ZUS-1), kar pomeni, da sodišče ne more vnovič drugače vrednotiti v upravnem postopku ugotovljenih dejstev in napraviti novega (drugačnega) sklepa o dejanskem stanju.<sup>692</sup> Pri odločanju v upravnem sporu sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. Sodišče zaradi bistveno šibkejšega

---

<sup>690</sup> Kerševan, v Žuber (ur.), 2020, str. 171.

<sup>691</sup> Žuber, v Žuber (ur.), 2020, str. 125.

<sup>692</sup> Primerjaj 59. člen in 60. člen ZUS-1.

položaja posameznika ni vezano samo na dokazne predloge strank in lahko izvede vse dokaze, ki so potrebni za razjasnitev zadeve in za sprejem zakonite ter pravilne odločitve (razpravno načelo, ki je dopolnjeno s preiskovalnim načelom). Sicer lahko sodišče odloči zgolj na podlagi dejanskih okoliščin, ki so bile ugotovljene v postopku izdaje upravnega akta, lahko pa tekom postopka sodišče samo ugotovi dejansko stanje, mora pa zaradi poudarjenega načela zaslišanja stranke pred izdajo odločbe strankam dati možnost, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev (20. in 21. člen ZUS-1).

Z vidika dokazovanja je pomembo upoštevanje ustreznega dokaznega standarda. Presoja sodišča ne sme temeljiti na izhodišču, da je po upravnem organu (zdaj tožene stranke) ugotovljeno dejansko stanje po domnevi pravilno ter da ga mora s svojimi dokazi ovreči nasprotna stranka, to je tožnik v upravnem sporu. Dokazne zahteve ne smejo biti nemogoče v smislu, da se od stranke, kateri se nalaga predložitev dokazov, pričakuje predložitev dokazov, do katerih nima dostopa in so izven njegove vplivne sfere, zato je nepravilno popolnoma enačiti dokazno breme s tistim iz pravnega postopka.<sup>693</sup>

Pooblastilo sodišču, da izvaja dokaze po uradni dolžnosti je bilo vzpostavljeno v korist osebe, ki sproži upravni spor, ter namenjeno dejanskemu izenačevanju procesnih položajev obeh. Zanimivo je tudi vprašanje, kako daleč lahko gre sodišče s pooblastilom za izvajanje dokazov po uradni dolžnosti v primeru pasivnosti stranke. Nedvomno bo to prišlo v poštev v primeru spornega dejanskega stanja, ko bo potrebno izvesti glavno obravnavo, tudi če stranke niso predlagale izvedbe dokazov. Pri uporabi obstoječega dokaznega gradiva iz upravnega spisa je namreč uporaba takega pooblastila smiselna, saj se lahko rešijo mnoga dejanska vprašanja, čeprav stranka ni predlagala izvedbe dokazov.<sup>694</sup>

V zvezi z vpogledom v upravni spis je Vrhovno sodišče RS v eni izmed odločitev v postopku revizije odgovorilo na vprašanje, ali je Upravno sodišče RS v upravnem sporu vezano na določila ZPP v delu, kjer ta določa, da mora sodišče nasprotni stranki vročiti listine in vloge nasprotne stranke ter listine, na podlagi katerih sprejme svojo odločitev. Iz zakona namreč ne izhaja dolžnost sodišča, da posreduje celoten upravni spis tožniku. Iz obrazložitve izhaja, da je zaradi načela kontradiktornosti upravno sodišče dolžno strankam vročati vse listine, ki jih je vložila nasprotna stranka in na podlagi katerih bo sprejelo svojo odločitev. Pridobitev upravnega spisa je pri tem posebno procesno dejanje, namenjeno olajšanju izvedbe postopka

---

<sup>693</sup> Kerševan, v Žuber (ur.), 2020, str. 173, 174.

<sup>694</sup> Kerševan, v Žuber (ur.), 2020, str. 169.

pred sodiščem zaradi načela procesne ekonomije, njegova pridobitev pa ne pomeni, da se je sodišče z njim v celoti dolžno seznaniti po uradni dolžnosti. Če sodišče želi odločitev opreti na katero izmed listin iz upravnega spisa, jo mora izvesti kot dokaz na glavni obravnavi, pri čemer mora biti stranka seznanjena s samo vsebino listin, razvidno pa mora biti tudi, konkretno katero izmed listin sodišče šteje za tako pomembno, da nanjo opira svojo odločitev. Iz upravnega spisa se tako lahko uporabijo listine v postopku pred sodiščem, če se nanje sklicuje katera od strank ali če jih sodišče uporabi po uradni dolžnosti. Pri tem pa mora sodišče v svoj sodni spis vključiti vse v postopku izvedene dokaze, na katere se opira, ki morajo biti dostopni kot del tega spisa pod zakonskimi pogoji.<sup>695</sup>

### **3.3.13. PRESOJA DOPUSTNOSTI DOKAZNIH PREDLOGOV**

Avtorica: Špela Polanc

Sodišče pri presoji dokazov preveri materialna in formalna merila dopustnosti, ki pa jih niti ZPP niti ZUS-1 ne vsebujeta. K formalnim merilom prištevamo merilo pravočasnosti, merilo substanciranosti, merilo konkretizacije in merilo popolnosti.<sup>696</sup> Z vidika presoje razlikovanja med pravili pravnega postopka in pravili upravnega spora je smiselno omeniti merilo substanciranosti. V ZUS-1 določb o substanciranosti dokaznega predloga ne najdemo, kar pomeni, da se glede tega vprašanja uporabi ZPP v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1. Ni sicer jasno, ali se zahteva popolnoma enaka stopnja substanciranosti dokaza, kot se zahteva v pravnem postopku. V pravnem postopku zaradi razpravnega načela veljajo stroga formalna pravila glede predložitve dokaznih predlogov in njihove zavrnitve, ta pa so v upravnem sporu gotovo omehčana zaradi materialnega procesnega vodstva upravnega sodišča.<sup>697</sup> Da je substanciranost dokaza pomanjkljiva, je sicer stvar presoje sodišča v konkretnem primeru, s katero mora biti stranka seznanjena, da lahko pravico do dokaza uspešno uveljavlja in s tem ohrani tudi svoj položaj stranke kot subjekta postopka. Upravno sodišče RS mora pred sprejetjem dokaznega sklepa na glavni obravnavi oziroma v pripravljalnem postopku v upravnem sporu (prvi odstavek 45. člena ZUS-1) zagotoviti razjasnitev premalo substanciranega dokaznega predloga.<sup>698</sup> Starejša upravnosodna praksa je kot pogost razlog za zavrnitev izvedbe glavne obravnave oziroma dokaznih predlogov navedla nesubstanciranost, pri čemer sodišče strank ni niti pozvalo k dopolnitvi. Mejniki v smeri spremembe je bila sodba

---

<sup>695</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 116/2020 z dne 21. aprila 2021.

<sup>696</sup> Tratnik, 2022, str. 27.

<sup>697</sup> Tratnik, 2020, str. 34.

<sup>698</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 342/2017 z dne 5. septembra 2017 in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020.

Up-360/16 z dne 18. junija 2020, v kateri je Ustavno sodišče RS izvedbo glavne obravnave pojmovalo kot ločeno človekovo pravico.<sup>699</sup> Ta sodba je sicer v temelju najpomembnejša pri obravnavanju tematike izvedbe glavne obravnave, je pa pomembna tudi z vidika izvedbe dokazov, saj se je s povečanjem pomembnosti glavne obravnave povečala tudi pomembnost možnosti dopolnitve dokaznih predlogov.

V pravnem postopku je zavrnitev nesubstanciranih dokazov določena strožje. Pravica stranke do izvedbe predlaganega dokaza je v okviru načela proste presoje dokazov omejena. Sodišče sme zavrniti posamezne dokazne predloge strank brez opozorila in poziva, ampak skozi prizmo pravice do poštenega postopka in načela enakosti. Sodišče lahko v skladu s sodno prakso in teorijo zavrne izvedbo dokaza, če je dokaz po pravni presoji sodišča irelevanten, ni pravno odločilen, neprimeren za ugotovitev določenega dejstva, prepozen, pavšalen oziroma nesubstanciran ali če je nepotreben, ker je sporno dejstvo že dokazano. Vsaka zavrnitev dokaza mora biti skrbno obrazložena.<sup>700</sup>

Ker ZUS-1 in ZPP niti taksativno niti primeroma ne naštevata dopustnih razlogov za zavrnitev dokaznih predlogov, se je glede presoje dopustnosti razvila obširna sodna praksa.<sup>701</sup> Nedopustna je zavrnitev dokaznega predloga iz razloga, ker naj bi se dokaz že izvedel v upravnem postopku pred upravnim organom. O tem je zavzelo stališče tudi Vrhovno sodišče RS. Razlaga, po kateri bi bilo mogoče dokazni predlog zavrniti zgolj zato, ker je bil dokaz že izveden pred upravnim organom, nima podlage, ob pravilni razlagi 59. in 51. člena ZUS-1, ne v določbah ZPP ne v določbah ZUS-1.<sup>702</sup> Na tem mestu je vredno omeniti informativne dokaze in prepoved vnaprejšnje dokazne ocene.<sup>703</sup> Upravno sodišče RS ne more zavrniti izvedbe predlaganega dokaza, izhajajoč iz stališča, da se je na podlagi že izvedenih dokazov v upravnem postopku, to je na podlagi podatkov v upravnem spisu, prepričalo o nasprotnem (glej sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017).<sup>704</sup> Dopustna izjema je bila sprejeta z odločbo Upravnega sodišča RS I U 459/2013, ko sodišče vnaprejšnjo dokazno oceno sprejme kot izjemoma sprejemljivo, če sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev, če bi uspel (torej potrdili tezo predlagatelja), ne glede na to pa bi sodišče glede na prepričljivost ostalih dokazov odločilo enako in izvedba dokaza ne bi

---

<sup>699</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-37/19-12 z dne 5. januarja 2019, tč. 22 obrazložitve.

<sup>700</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Cp 298/2022 z dne 11. marca 2022, tč. 26 obrazložitve.

<sup>701</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 114/2013 z dne 23. oktobra 2014.

<sup>702</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 342/2017 z dne 1. julija 2020.

<sup>703</sup> Podrobneje glej poglavje Dopustnost izvedbe dokaza in vnaprejšnja dokazna ocena.

<sup>704</sup> Kerševan, v Žuber (ur.), 2020, str. 166.

pripeljala do drugačne odločitve.<sup>705</sup> V dokaznem postopku v pravnem postopku sodišče tako (med drugim) ni dolžno izvesti dokaza za ugotovitev dejstva, ki je že dokazano, ne sme pa zavrniti dokaza z argumentom, da se je že prepričalo v nasprotno, saj tak argument ni dopusten.<sup>706</sup> Sodna praksa upravnega spora in pravnega postopka je glede pravil dopustnosti informativnega dokaza<sup>707</sup> precej enotna. Informativni dokaz je po sodni praksi izjemoma dopusten, če stranka ni poznala konkretnih dejstev, ki bi jih sicer morala zatrjevati iz razloga, ker ležijo zunaj njenega zaznavnega območja.<sup>708</sup> Do česar po mojem mnenju prihaja pogosteje v upravnem sporu kot v pravdi, saj stranka v upravnem sporu včasih nima dostopa do vse dokumentacije in določenega dejstva ne navede.

Stranka mora v postopku ugotovitve dejanskega stanja podati dokazne predloge za izvedbo dokazov, s katerimi se dejansko stanje čim bolj razčišče – predlagati mora dokazna sredstva. Dokazna sredstva, ki se uporabljajo v upravnem sporu so enaka kot v ZPP (listine, priče, izvedenci, ogled, zaslišanje strank).<sup>709</sup>

### **3.3.14. ALTERNATIVNE OBLIKE REŠEVANJA UPRAVNEGA SPORA**

Avtorica: Špela Polanc

V Sloveniji so alternativne oblike reševanja sporov v upravnih razmerjih določene v ZUP in ZUS-1. ZUP v 137. členu določa možnost poravnave, ki pride v poštev le, kadar je v postopku udeleženih več strank z nasprotujočimi interesi, ne pa tudi v odnosu med javnim in zasebnim interesom. Zakonodajalec kot edino obliko alternativnega reševanja sporov v upravnem sporu predvideva sodno poravnavo po 57. členu ZUS-1, ki je v osnovi sicer institut civilnega prava, v praksi pa je na tak način rešenih zelo malo sporov.

#### **3.3.14.1. Sodna poravnava**

Avtor: Aljoša Kalacanović

Sodna poravnava je urejena v 306. členu ZPP, ki v prvem odstavku določa, da se poravnava med postopkom pred pravnim sodiščem lahko sklene kadarkoli tekom postopka. Doktrina pravnega postopka ugotavlja, da je sodna poravnava pogodba, ki je namenjena ureditvi pravic

---

<sup>705</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Ips 1639/2010 z dne 9. januarja 2014.

<sup>706</sup> Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 20/2017 z dne 4. oktobra 2018, tč. 10 obrazložitve.

<sup>707</sup> Informativni dokaz pomeni, da stranka predlaga dokaz, pri čemer ne navede trditve, ki jo s tem dokazom potrjuje.

<sup>708</sup> Sodbe Višjega sodišča RS v Celju, št. Cpg 155/2022 z dne 25. januarja 2023, tč. 9 obrazložitve.

<sup>709</sup> Tratnik, 2022, str. 18.

in obveznosti strank v zvezi s spornim predmetom pravnega postopka.<sup>710</sup> Skladno s 307. členom ZPP se lahko sklene zgolj pisno pred sodiščem, konstitutiven element pa je popuščanje, ki pa je lahko le moralno ali simbolično.<sup>711</sup>

Po mešani teoriji je pravna narava sklenjene sodne poravnave bližja naravi sodbe, četudi vsebuje pogodbene elemente.<sup>712</sup> Sodna poravnava ima učinek pravnomočnosti in se izpodbija z izrednim pravnim sredstvom iz 392. člena ZPP.<sup>713</sup> V vsebini sodne poravnave v pravnem postopku se zrcali načelo dispozitivnosti - vsebina sodne poravnave je lahko dopustna vsebina izreka pravnomočne sodbe. Ni pa nujno, da se vsebina v celoti nanaša na sporni predmet.<sup>714</sup> Sodišče se pri sklenitvi poravnave ne sme ukvarjati s pravilnostjo dejstev ali materialnopravno utemeljenostjo zahtevka. Mora pa paziti, da vsebina ne nasprotuje prisilnim predpisom.<sup>715</sup>

Za razliko od pravnega postopka je zaradi kogentnosti predpisov na področju upravnega prava ter načela legalitete iz 121. člena Ustave RS sklepanje poravnave omejeno.<sup>716</sup> Ob tem se odpira tudi vprašanje enakosti pred zakonom, ki bi lahko bila prizadeta, kolikor bi bili organi pri sklepanju sodnih poravnav preveč svobodni.<sup>717</sup> Sklepanje sodnih poravnav v upravnem sporu je praviloma olajšano, kadar ima organ pravico odločati po prostem preudarku oziroma je možnih več različnih odločitev.<sup>718</sup> Poleg tega ima sodna poravnava enak učinek kot sodba Upravnega sodišča RS v sporu polne jurisdikcije.<sup>719</sup>

Glede na to, da je s sodno poravnavo praviloma nadomeščen upravni akt, bi se veljalo na prvem mestu vprašati, ali nima sodna poravnava pravne narave upravnih pogodb. Četudi so v slovenskem pravu upravne pogodbe koncept, ki ga v odsotnosti zakonske ureditve razvijata teorija in praksa,<sup>720</sup> te načeloma nadomestijo upravni akt. Za upravne pogodbe je značilno, da je: i) vsaj ena izmed strank oseba javnega prava, ii) se pogodba sklepa v javnem interesu in iii) vsebuje določbe, iz katerih izhaja nadrejenost pravne osebe javnega prava.<sup>721</sup> Zaradi njihove mešane narave in namena instituta se tako približajo pogodbi oz. poravnavi civilnega

---

<sup>710</sup> Betetto in Galič v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 29. Avtorja poudarjata, da je ureditev sodne poravnave logična preslikava načela dispozitivnosti in instituta poravnave v 1050. členu OZ.

<sup>711</sup> *Ibid.*

<sup>712</sup> *Ibid.*, str. 30.

<sup>713</sup> *Ibid.*

<sup>714</sup> *Ibid.*, str. 31-35.

<sup>715</sup> *Ibid.*, str. 35.

<sup>716</sup> Smrekar, v Kerševan (ur.), 2019, str. 324-326. Prim. Kovač, 2016, str. 76-80.

<sup>717</sup> Kovač, 2016, str. 80. Prim. Žuber in Marflak Trontelj, 2021, str. 10.

<sup>718</sup> Smrekar, v Kerševan (ur.), 2019, str. 324. Prim. Kerševan in Androjna, 2018, str. 585.

<sup>719</sup> Smrekar, v Kerševan (ur.), 2019, str. 326.

<sup>720</sup> Štemberger, 2023, str. 174.

<sup>721</sup> *Ibid.*, str. 175.

materialnega prava, četudi v njih prevlada javni interes.<sup>722</sup> V nemškem procesnem pravu je tako logično odsev materialnega prava tudi upravna poravnava, ki predstavlja obliko upravne pogodbe in nadomešča upravni akt.<sup>723</sup> *De lege ferenda* veljalo razmisliti o sistemski ureditvi upravnih pogodb kot alternative upravnemu aktu.

V luči cilja novele ZUS-1C<sup>724</sup> preprečiti sodne zaostanke in varovati pravico do sojenja v razumnem roku iz 23. člena Ustave RS, je zakonodajalec v 16. člen novele ZUS-1C dodal besedilo v 57. člen ZUS-1, ki dodatno ureja možnost poravnave v upravnem sporu. Po novem ta določa obveznost sodišča in strank, da si cel čas postopka prizadevajo za sklenitev sodne poravnave. Predlagatelj je v obrazložitvi predloga ZUS-1C zapisal, da zasleduje cilj iz 11. člena ZPP, ki v prvem odstavku določa načelo ekonomičnosti postopka.<sup>725</sup> Gre torej za ustreznika 279.c členu ZPP, ki zavezuje sodišče in stranke k prizadevanju za sklenitev sodne poravnave.

Novost je zanimiva, saj je zakonodajalec v enaki obliki ohranil 58. člen ZUS-1, ki določa, da poravnalnega naroka ni.<sup>726</sup> Ta naj bi se sicer vsebinsko delno pokrival s pripravljalnimi postopkom iz 45. člena ZUS-1.<sup>727</sup> Do sedaj naj bi bil razlog za delno izključitev pripravljalnega naroka prav v tem, da zaradi varstva pravnih koristi ni možen dogovor o vsebinski rešitvi spora.<sup>728</sup> Poleg tega naj bi bil poravnalni narok za razliko od ZPP izjema od pravila, saj naj bi se izvedel zlasti, kadar je potrebno zaradi sklepanja poravnave, spornih dejstev ali zaradi razčiščevanja spornih pravnih vprašanj.<sup>729</sup> Tako ostaja med 57. in 58. členom ZUS-1 nekakšno nasprotje, pri čemer pa ga bo mogoče razrešiti skladno z namensko in sistematično razlago. V konkretnem primeru se zdi, da ti narekujeta doslednejšo izvedbo poravnalnega naroka v upravnem sporu.

### 3.3.14.2. Ostale oblike alternativnega reševanja sporov

Avtorica: Špela Polanc

---

<sup>722</sup> Kovač, 2016, str. 76-77.

<sup>723</sup> Štemberger, 2023, str. 194.

<sup>724</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu, EVA 2022-2030-0019, z dne 3. februarja 2023.

<sup>725</sup> *Ibid.*, str. 51.

<sup>726</sup> Pri tem velja poudariti, da vse od novele ZPP-E dalje t. i. poravnalni narok niti ne obstaja, temveč je to pripravljalni narok, ki pa se vsebinsko pretežno prekriva s prejšnjim institutom poravnalnega naroka, saj so se na poravnalnem naroku izvajale tudi druge aktivnosti, kot zgolj prizadevanje za poravnavo. Tako Galič, 2017b, str. 38-40. Kljub temu teorija upravnega procesnega prava stoji na stališču, da naj bi bil pripravljalni narok vsebinsko širši od poravnalnega naroka in zaradi tega v upravnem sporu *ni v celoti izključen*. Tako Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 328.

<sup>727</sup> Smrekar, v Kerševan (ur.), 2019, str. 328. Prim. Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 287.

<sup>728</sup> Smrekar, v Kerševan (ur.), 2019, str. 328.

<sup>729</sup> *Ibid.* Prim. Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 141-142.

Poleg omenjenega ZUP in ZUS-1, poznajo nekatere posebne oblike alternativnega reševanja spora področni zakoni kot na primer Zakon o pacientovih pravicah,<sup>730</sup> Zakon o elektronskih komunikacijah<sup>731</sup> in ZDen. Slednji denimo ureja sklepanje poravnave v 69. členu, kjer določa, da lahko upravičenci in zavezanci med postopkom pred organom prve stopnje vsak čas sklenejo poravnavo o premoženju, ki je predmet denacionalizacije.

Na podlagi drugega odstavka drugega člena Zakona o mediaciji v civilnih in gospodarskih zadevah (ZMCGZ)<sup>732</sup>, ki določa, da se določbe tega zakona smiselno uporabljajo tudi za mediacijo v drugih sporih, kolikor to ustreza naravi pravnega razmerja, iz katerega izvira spor, in če tega poseben zakon ne izključuje, bi lahko v upravnem sporu uporabili celo mediacijo kot način mirne rešitve spora.<sup>733</sup>

Ko govorimo o oblikah alternativnega reševanja sporov v širšem smislu, nekateri teoretiki (med njimi Kovač) navajajo, da lahko kot način materialne poravnave štejemo tudi nekatere institute, ki omogočajo odpravo očitne nezakonitosti upravne odločbe v primerih, ko sta obe stranki soglasni glede obstoja nezakonitosti. Na ta način se namreč izognemo izpeljavi upravnega spora pred Upravnim sodiščem RS. Med slednje lahko uvrstimo posege s pravnimi sredstvi, tj. prek nadomestne odločbe v pritožbenem ali obnovitvenem postopku, pogojno tudi odpoved pritožbi in odpravo ali spremembo odločbe v zvezi z upravnim sporom.<sup>734</sup>

Nadomestna odločba v pritožbenem postopku (242. člen ZUP) omogoča organu prve stopnje, ki je izdal odločbo, da spozna, da je pritožba v celoti utemeljena in brez izvedbe novega ugotovitvenega postopka, sam z novo odločbo nadomesti odločbo, ki se izpodbija s pritožbo. Prav tako lahko nadomestna odločba izdana v obnovitvenem postopku (270. člen ZUP) vodi do situacije, da se upravni spor ne bo začel, saj bodo nepravilnosti sanirane že pred izdajo nadomestne odločbe. Pogojno lahko pod alternativne oblike reševanja sporov v širšem smislu štejemo tudi odpoved pritožbi po 224.a členu ZUP v povezavi z 6. členom ZUS-1, po katerem se lahko stranka pravici do pritožbe odpove v celoti ali samo glede posamezne točke izreka. Namreč, če se je stranka odpovedala pritožbi, in kasneje vseeno vložila tožbo v upravnem sporu, bo le-ta zavrnjena, saj določba ZUS-1 zahteva, da stranka uporabi vsa razpoložljiva sredstva še preden sproži upravni spor (6. člen ZUS-1). Izredno pravno sredstvo odprave ali

---

<sup>730</sup> Zakon o pacientovih pravicah (ZPacP), Ur. l. RS, št. 15/08 do 100/22.

<sup>731</sup> Zakon o elektronskih komunikacijah (ZEKom-2), Ur. l. RS, št. 130/22 in 18/23.

<sup>732</sup> Zakon o mediaciji v civilnih in gospodarskih zadevah (ZMCGZ), Ur. l. RS, št. 56/08.

<sup>733</sup> Žuber in Marflak Trontelj, 2021, str. 8-10.

<sup>734</sup> Kovač, 2010, str. 81.

spremembe odločbe v zvezi z upravnim sporom dejansko prepreči posredovanje Upravnega sodišča RS in jo lahko štejemo kot eno izmed oblik materialnih poravnav (273. člen ZUP).

Sam ZPP daje podlago za poravnavanje v 306. členu, kjer določa, da lahko stranke med postopkom pred pravnim sodiščem kadar koli sklenejo poravnavo o spornem predmetu (sodna poravnava). Zakon o alternativnem reševanju sporov<sup>735</sup> se uporablja v sporih iz gospodarskih, delovnih, družinskih in drugih civilnopravnih razmerij v zvezi z zahtevki, s katerimi lahko stranke prosto razpolagajo in se glede njih lahko poravnajo. Navedena določba velja tudi za gospodarske spore skladno s 480. členom ZPP. ZPP torej nesporno daje podlago sodniku, da strankam ponudi možnost poravnavanja in si prizadeva za sklenitev sodne poravnave. Edina omejitev so t. i. nedovoljena razpolaganja strank.

### **3.3.14.3. Ključni razlikovalni elementi alternativnega reševanja spora v civilnih in upravnih zadevah**

Avtorica: Špela Polanc

Pri pravdi je cilj oziroma *ratio* rešitev spora med dvema ali več enakovrednimi zasebnimi osebami, na drugi strani gre pri upravni zadevi za uveljavitev zaščitene vrednote in koristi v veljavnih predpisih za učinkovito izvrševanje javnih politik (varstvo javne koristi). V pravdi je pri vseh udeleženi strankah v ospredju zasebni interes, interes obeh strank je enakovreden in enako pomemben. Upravni postopek načeloma pomeni reševanje kolizij med pravico, pravno koristjo ali obveznostjo stranke v razmerju do javnega interesa, zaradi varovanja javne koristi reševanje spora ni tako prosto kot v pravdi. Pri upravni zadevi je kljub obstoju morebitnega zasebnega interesa prevladujoč javni interes, ta pa trči v procesne pravice stranke, npr. pravica do informacij, dolžnost govoriti resnico, inkvizicijska maksima ipd. V pravdi sta predmet in resnica pretežno predmet dispozitivnosti med strankami, prevlada boljše dokazovanje in ne nujno resnica, kar je ključno pri materiji reševanja spora izven sodišča, saj imata stranki precej prostega manevra. V upravnih zadevah je v ospredju vezanost uprave na predpis in cilj, ki ga predpis zasleduje, ob manjši dispozitivnosti, zato je tudi polje, v katerem stranki lahko prideta do skupne rešitve, zmanjšano. S tem povezana je tudi pomembnost kontradiktornosti, saj je ta v pravdanju ključno sredstvo, v upravnih zadevah pa ne pomeni le sredstva, ampak je tudi korektiv nadrejenosti javnega organa v razmerju do stranke. Navsezadnje, razliko najdemo v

---

<sup>735</sup> Zakon o alternativnem reševanju sporov (ZARSS), Ur. l. RS, št. 40/12 – ZUJF.

pravni ureditvi, saj je tak način reševanja močno uveljavljen tako v regulaciji kot v praksi, v upravnih zadevah je urejeno le področno in redko, tudi v EU se uveljavlja postopoma.<sup>736</sup>

V civilnih postopkih najdemo paletu raznolikih načinov reševanja sporov, v praksi zelo uspešnih. Statistika celo kaže, da se na primer z mediacijo pred sodišči uspešno zaključi skoraj polovica sporov. V upravnem sporu kot sodnem sporu sicer tožnik in toženec postaneta procesno enakopravni stranki pred nepristranskih sodiščem in zanju velja načelo enakosti, ampak se v ospredje še toliko bolj postavi načelo zakonitosti in načelo javnega interesa, ki omejuje reševanje sporov izvensodno zgolj po osebnih interesih.<sup>737</sup> Vredno je razmisliti, ali bi bilo potrebno zakonsko urediti, ali na novo razviti še katero možnost izven sodnega reševanja sporov v upravnem sporu in s tem prispevati k hitrejšemu in cenejšemu delovanju Upravnega sodišča, predvsem pa tudi večjemu zaupanju in večji transparentnosti v upravnih razmerjih. Javna korist določena s področnimi upravnimi zakoni, ki je krovno vodilo upravnih razmerij, se lahko prek uporabe alternativnih rešitev sporov zavaruje le še učinkoviteje. Trenutna zakonodaja omogoča in dovoljuje postopno vpeljevanje takšnega načina preko koncepta dobre uprave (angl. *good administration*), predvsem ji gre v prid pogosto diskrecijsko odločanje upravnih organov. Lahko zaključim, da je nadaljnji razvoj le še vprašanje časa.

### 3.3.15. NAČIN IZVRŠITVE PO ZUS-1C

Avtor: Aljoša Kalacanović

Z novelo ZUS-1C<sup>738</sup> je 64. člen ZUS-1 bogatejši za nov tretji odstavek, ki Upravno sodišče RS pooblašča, da lahko ob odpravi upravnega akta v sodbi določi način izvršitve. Teorija opozarja, da se je Upravno sodišče RS skozi razlago 64. člena ZUS-1 tudi pred novelo ZUS-1C posluževalo podobnega postopanja.<sup>739</sup> Upravni organi so namreč na odločitve sodišča (tako glede razlage prava kot tudi ugotovljenega dejanskega stanja) praviloma vezani.<sup>740</sup>

Dodana vrednost novega tretjega odstavka 64. člena ZUS-1 naj bi se pokazala v močnejšem pooblastilu Upravnega sodišča RS, s katerim bo lahko bolj konkretizirano navodilo upravnim organom podalo v samem izreku odločbe.<sup>741</sup> V luči napovedanih ustavnih sprememb in prenosa

---

<sup>736</sup> Kovač, 2016, str. 6,12.

<sup>737</sup> Žuber in Marflak Trontelj, 2021, str. 8-10.

<sup>738</sup> Ur. l. RS, št. 49/2023.

<sup>739</sup> Kerševan, 2023, str. 111.

<sup>740</sup> *Ibid.*

<sup>741</sup> *Ibid.* Prim. Sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 94/2017 z dne 17. aprila 2019, tč. 26-30 obrazložitve.

pristojnosti odločanja o skladnosti nekaterih splošnih in abstraktnih pravnih aktov z Ustavnega sodišča RS na Upravno sodišče RS,<sup>742</sup> bo tako vloga instituta načina izvršitve dvojna.

Na prvem mestu bo način izvršitve po vsej verjetnosti služil kot dodatno orodje Upravnega sodišča RS pri presoji posamičnih in konkretnih pravnih aktov, tj. odločb upravnih organov. V prvi vrsti gre torej za okrepitev pooblastil Upravnega sodišča RS in utrditve vezanosti upravnih organov na materialnopravne, procesnopravne,<sup>743</sup> mestoma pa tudi dejanske ugotovitve<sup>744</sup> Upravnega sodišča RS za zagotavljanje učinkovitega sodnega nadzora nad upravo.<sup>745</sup>

Kot drugo pa se kaže način izvršitve kot novo orodje upravnega sodstva v primeru abstraktne presoje splošnih in abstraktnih pravnih aktov, kot so denimo prostorski akti. Že v Predlogu novele ZUS-1C<sup>746</sup> je predlagatelj zakona navedel, da se pri uvedbi te določbe zgleduje po drugem odstavku 40. člena ZUstS.<sup>747</sup> Če Ustavno sodišče RS na podlagi tega pooblastila začasno stopi v čevlje zakonodajalca,<sup>748</sup> bi torej Upravno sodišče RS z določitvijo načina izvršitve v času, dokler uprava ne odloči ponovno o pravicah, obveznostih oziroma pravnih koristih posameznika, stopilo v čevlje upravno-izvršilne veje oblasti. Glede na to, da z vidika spoštovanja ustavnega načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave RS Upravno sodišče RS zgolj izjemoma odloča že v sporu polne jurisdikcije, bo tudi k določanju načina izvršitve iz tretjega odstavka 64. člena ZUS-1 pristopalo z določeno stopnjo zadržanosti.<sup>749</sup> Podobno kot to velja za Ustavno sodišče RS, bo tudi Upravno sodišče RS z močnejšimi pooblastili lahko prebilo zid delitve oblasti iz 3. člena Ustave RS, če je način izvršitve nujen za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>750</sup>

Dodatno velja na tem mestu izpostaviti logično povezanost tega instituta z nameravanimi spremembami 160., 161. in 162. člena Ustave RS, ki bi določene pristojnosti z Ustavnega

---

<sup>742</sup> Predlog za začetek postopka za spremembe 160., 161. in 162. člena Ustave Republike Slovenije, EVA 2023-2030-0005, z dne 19. maja 2023, URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/8a10a5138619418ad9b90a47b74bad7975e93f74d6106109097975b4195e434f> (Dostop: 9. 9. 2023).

<sup>743</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 183/2016 z dne 29. junija 2016, tč. 15 obrazložitve.

<sup>744</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017, tč. 33 obrazložitve.

<sup>745</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 94/2017 z dne 17. aprila 2019, tč. 26-30 obrazložitve.

<sup>746</sup> Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, EVA 2022-2030-0019, z dne 3. februarja 2023.

<sup>747</sup> *Ibid.*, str. 54-56.

<sup>748</sup> Sovdat, 2016, str. 167. V ekstremnem primeru je Ustavno sodišče z odločbo RS, št. U-I-114/11-2 z dne 9. junija 2011 z načinom izvršitve, ki ga je določilo v izreku odločbe, ustanovilo občino Ankaran.

<sup>749</sup> Prim. Krivic v Pavčnik in Mavčič (ur.), 2000, str. 163-164.

<sup>750</sup> Sodišče ne varuje zgolj zakonitosti, temveč je vsako sodišče v Republiki Sloveniji dolžno varovati tudi človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov.

sodišča RS prenesle na Upravno sodišče RS.<sup>751</sup> Pri tem velja poudariti, da je pristojnost za presojo občinskih prostorskih aktov z Ustavnega na Upravno sodišče RS zakonodajalec poskušal prenesti že v prej veljavnem 58. členu Zakona o urejanju prostora (ZUreP-2),<sup>752</sup> a je Ustavno sodišče RS to ureditev spoznalo za protiustavno.<sup>753</sup> Zakonodajalec je kljub temu z »napako« vztrajal tudi v členu 61 novega Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3),<sup>754</sup> pri čemer je jasno, da ni ureditev nič manj protiustavna. Po spremembi Ustave RS bi tako na Upravno sodišče RS odpadlo najmanj odločanje o občinskih prostorskih aktih, ki so splošni in abstraktni akti lokalnih skupnosti. V primeru razveljavitve posameznih določb ali celo sklopov določb aktov lokalnih skupnosti, bi tako določitev izvršitve akta lahko postala tudi nujna,<sup>755</sup> sploh upoštevajoč veliko število t. i. *de facto* razlastitev, ki so bile opravljene z občinskimi prostorskimi akti.<sup>756</sup> Po vsebini bi se presoja sodišča pri odločanju o določitvi načina izvršitve v tem primeru (tj. pri odločanju o skladnosti prostorskih aktov z nadrejenimi akti) lahko približala načinu odločanja o začasnih odredbah.<sup>757</sup> V obeh primerih gre namreč za provizorično odločitev, katere namen je zgolj začasno urediti stanje do dokončne odločitve, le da bo način izvršitve predstavljal naknadno ureditev pravnega razmerja. Prav tako bo v obeh primerih sodišče opravilo tehtanje po načelu sorazmernosti iz 2. člena Ustave RS, saj bo z določitvijo načina izvršitve potencialno poseglo v koristi stranke z interesom kot tudi v javno korist.<sup>758</sup> Tako bo tudi zagotovljena ustrezna učinkovitost pravice do sodnega varstva posameznika kot temelj subjektivnega koncepta upravnega spora pri nas.<sup>759</sup>

### 3.3.16. ODGOVOR NA TOŽBO - PRIZNAVANJE NEPREREKANIH DEJSTEV

Avtorica: Špela Polanc

Po predhodnem preizkusu tožbe je obveznost tožnika tako v pravdi kot v upravnem sporu plačati zaračunano sodno takso. Skladno s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 v povezavi s

---

<sup>751</sup> Predlog za začetek postopka za spremembe 160., 161. in 162. člena Ustave Republike Slovenije, EVA 2023-2030-0005, z dne 19. maja 2023, URL: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/8a10a5138619418ad9b90a47b74bad7975e93f74d6106109097975b4195e434f> (Dostop: 9. september 2023).

<sup>752</sup> Ur. l. RS, št. 61/17 do 20/22.

<sup>753</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-327/20-16 z dne 20. januarja 2022.

<sup>754</sup> Ur. l. RS, št. 199/21 do 95/23.

<sup>755</sup> To je zakonodajalec sicer predvidel že v 13. točki 61. člena ZUreP-3, ki pa trenutno ni v skladu z Ustavo.

<sup>756</sup> Za najaktualnejši povzetek stališč Ustavnega sodišča glej odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-172/21-12 z dne 15. junija 2023, tč. 19 obrazložitve.

<sup>757</sup> Prim. prvi odstavek 267. člena ZIZ, ki določa, da je mogoče začasno odredbo izdati tudi po koncu sodnega postopka.

<sup>758</sup> Glej Dobravec Jalen v Kerševan (ur.), 2019, str. 215.

<sup>759</sup> Za analogijo s pomenom načina izvršitve odločb Ustavnega sodišča glej odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-624/11 z dne 3. julija 2014.

tretjim odstavkom 105.a člena ZPP se šteje, da če sodna taksa ni plačana, niti ni bila v celoti oproščena, niti ni bil odobren polog ali obročno plačilo, da je tožba umaknjena.<sup>760</sup> Rok za odgovor na tožbo določi sodišče, omejeno je s tridesetdnevni rok določenim z zakonom. Tožena stranka in oseba, ki ima po 19. členu ZUS-1 položaj stranke, odgovora na tožbo nista zavezani podati.<sup>761</sup> Sodišče pošlje kopijo tožbe s prilogami toženi stranki in drugim strankam, pri čemer mora tožena stranka v določenem roku poslati vse spise, ki se nanašajo na zadevo.<sup>762</sup> Oprostitev predložitve upravnih spisov sodišču namreč onemogoča presojo zakonitosti postopka pred izdajo izpodbijanega akta, presojo skladnosti podatkov izpodbijane odločbe s podatki iz spisov in s tem povezane presoje zakonitosti izpodbijane odločbe.<sup>763</sup>

Vložitev obrazloženega odgovora na tožbo je strankina pravica, ne pa sodelovalna dolžnost, zato tudi njeno nespoštovanje ni sankcionirano. Možna posledica opustitve odgovora na tožbo izhaja zgolj iz določbe 62. člena ZUS-1, po kateri lahko sodišče brez predhodne izjave strank sodbo opre na dejstvo, ki ni sporno ali mu stranke niso ugovarjale. V zvezi s tem je sodna praksa še v razvoju. Glede navedb, ki so bile podane v postopku izdaje upravnega akta in jih je toženka že zavrnila neposredno ali vsaj implicitno v okviru njene obrazložitve, bi lahko šteli, da se tudi ob odsotnosti izrecnega nasprotovanja v odgovoru na tožbo tožena stranka še vedno ne strinja in jo zato ta procesna posledica ne zadane. Glede navedb, ki jih tožnik v upravnem postopku še ni podal, torej jim tožena stran niti še ni imela možnosti nasprotovati, pa bi se moralo šteti, da opustitev prerekanja vodi v priznanje navedenih dejstev kot dokazanih, saj za odstop od določb ZPP v takem primeru ni v ZUS-1 nobene podlage.<sup>764</sup> V povezavi s tem je pomembno tudi, da gre za prerekanje z dovolj visoko stopnjo substanciranosti oziroma dovolj visoko stopnjo skrbnosti, katere stopnja je odvisna od konkretnega primera.<sup>765</sup>

V pravnem postopku najdemo drugačno postopanje glede odgovora na tožbo in morebitnih pravnih posledic neaktivnosti. Če tožba preстане predhodni preizkus in je plačana zaračunana sodna taksa, jo mora sodišče v tridesetih dneh od prejema vročiti toženi stranki, ta pa ima na voljo prekluziven tridesetdnevni rok za podajo odgovora. ZPP sicer vzpostavlja razvejan sistem opozoril v primeru pasivnosti stranke, ki se v skladu z evropskim trendom še dodatno širi. Kot najhujšo izmed posledic zakon pozna institut zamudne sodbe (zavrnilne sodbe). Ta posledica stranko doleti tako v primeru, ko odgovor na tožbo ni bil vložen, kot tudi v primeru, ko je

---

<sup>760</sup> Sklep Upravnega sodišča RS, št. 2464/2017-14 z dne 24. oktobra 2018.

<sup>761</sup> Štucin, v Kerševan (ur.), 2019, str. 255.

<sup>762</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 45/2017 z dne 12. aprila 2017.

<sup>763</sup> Sodba in Sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 414/2018 z dne 27. februarja 2018.

<sup>764</sup> Kerševan, v Žuber (ur.), 2020, str. 172.

<sup>765</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020.

odgovor bil vložen, ampak ni dosegel zadostnega standarda obrazloženosti. Če odgovor ni obrazložen, se namreč šteje, kot da sploh ni bil vložen. Zamudna sodba temelji na neizpodbojni domnevi, da toženec s svojo pasivnostjo priznava tožnikove dejanske navedbe, na katerih tožnik gradi svoj tožbeni zahtevek, zato sodišče v postopku izdaje zamudne sodbe ne izvaja dokazov in ne preizkuša resničnosti tožnikovih dejanskih navedb.<sup>766</sup> Posledično takšne sodbe ni mogoče izpodbijati zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja, pač pa zgolj iz ostalih pritožbenih razlogov.<sup>767</sup>

Uporaba določb 278. in 214. člena ZPP v upravnem sporu bi bila po presoji Vrhovnega sodišča RS v nasprotju z osnovnim ciljem upravnega spora, to je s presojo zakonitosti izpodbijanega akta, ki temelji na ugotovljenem dejanskem stanju, ugotovljenem v postopku izdaje izpodbijanega akta. V upravnem sporu se dejansko stanje ugotavlja le izjemoma (drugi odstavek 51. člen ZUS-1).<sup>768</sup> Prav tako bi morebitna uporaba določb ZPP o zamudni sodbi v upravnem sporu pomenila neprimerno uporabo, saj ne bi upoštevala, da odsotnost odgovora oziroma njegova vsebinska neobrazloženost v upravnem sporu ne pomenita kršitve dolžnega ravnanja ampak način uresničevanja pravice. Tako velja zaključiti, da upravni spor zamudne sodbe ne pozna in hkrati bi bila njena uporaba glede na naravo spora nesmiselna in nepravilna.<sup>769</sup>

### **3.3.17. PREKLUZIJA**

#### **3.3.17.1. Prekluzija kot instrument za zagotavljanje aktivnosti strank**

Avtorica: Špela Polanc

ZUS-1 vsebuje stroge določbe glede prekluzije. Sprva je jasno določen prekluzivni tridesetdnevni rok za vložitev tožbe, ki začne teči od vročitve upravnega akta, s katerim je bil končan postopek (prvi odstavek 28. člena ZUS-1). Dodatna prekluzija, ki sicer ne velja absolutno, je določena v 52. členu ZUS-1, namreč stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati dokaze v upravnem postopku pred izdajo akta. Predmet novot so lahko le dejstva, ki so obstajala oziroma so nastala do konca upravnega postopka pred upravnim organom prve stopnje, saj sodišče v upravnem sporu lahko upošteva le tisto, kar je oziroma bi moral upoštevati prvostopenjski upravni organ in je obstajalo v času odločanja na prvi stopnji.<sup>770</sup> Vendar mora tudi v tem primeru stranka

---

<sup>766</sup> Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, št. I Cpg 340/2018 z dne 9. maja 2018.

<sup>767</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. II U 41/2017-11 z dne 17. aprila 2019.

<sup>769</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 151/2016 z dne 15. junija 2016.

<sup>770</sup> Gre za tako imenovana objektivno stara in subjektivno nova dejstva (*beneficium novorum*).

obrazložiti in izkazati razlog, zakaj jih upravičeno ni predložila ali navedla že v postopku izdaje upravnega akta (52. člen ZUS-1). Sodišče lahko izvede prekludiran dokaz po uradni dolžnosti, če se mu zdi to smiselno za razjasnitev zadeve in za oblikovanje zakonite in pravilne odločitve, ni pa sredstva, s katerim bi stranke to od sodišča lahko zahtevale. Take možnosti sodišče v pravnem postopku nima. Kasneje med pripravljanim postopkom lahko z namenom, da se spor hitreje reši, predsednik senata strankam naloži, da v določenem roku navedejo dejstva in dokaze ali dopolnijo in pojasnijo svoje pripravljalne vloge ter predložijo listine, predmete primerne za deponiranje pri sodišču (prvi odstavek 45. člena ZUS-1). V tem primeru bo stranka po poteku roka prekludirana (razen v zakonskih treh primerih), sodišče bo zavrnilo izjave in dokazila ter odločilo brez nadaljnjega ugotavljanja dejstev.

Na drugi strani je ureditev prekluzij v ZPP manj stroga kot po ZUS-1, saj skladno s prvim odstavkom 286. člena ZPP velja splošno pravilo, da mora stranka navesti vsa dejstva, predlagati vse dokaze ter se izjaviti o navedbah in ponujenih dokazih nasprotne stranke najkasneje na prvem naroku za glavno obravnavo.<sup>771</sup> Izjema v zvezi s prekluzijo velja zgolj, če stranka dejstev in/ali dokaznih predlogov na prvem naroku ni mogla navesti ali predlagati oziroma uveljaviti ugovorov zaradi pobota in/ali zastaranja, vendar krivde za to ni mogoče upravičeno očitati njej sami, ali (novost po noveli ZPP-E) če njihova dopustitev po oceni sodišča ne bi zavlekla reševanja konkretne zadeve (tretji odstavek 286. člena ZPP<sup>772</sup>).<sup>773</sup>

Ker se trend izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu veča, se postavlja vprašanje, katera pravila o prekluziji v upravnem sporu z izvedeno glavno obravnavo uporabiti - pravila o prekluziji iz pravnega postopka, saj splošna pravila iz ZUS-1 ničesar ne določajo glede glavne obravnave, ali strožja pravila iz ZUS-1. Če bi uporabili strogo pravilo iz upravnega spora, ki prekluzijo določa že za tožbo v upravnem sporu, potem na glavni obravnavi ne bi bilo dovoljeno navajati dodatnih dejstev in dokazov. Če pa bi uporabili pravila iz pravnega postopka, bi bile na prvem naroku za glavno obravnavo v upravnem sporu pravočasne vse trditve o dejstvih in dokazni predlogi, ne glede na to, ali so bili navedeni že v tožbi, ali so že obstajali v času izdaje upravnega akta in ali je bila stranka takrat z njimi seznanjena.<sup>774</sup> Absolutna prekluzija, vezana na tožbo, bi bila prestroga in mogoče je zagovarjati stališče, da bo tudi za dopolnjevanje tožbe (po izteku roka za vložitev tožbe) z navedbo novih dejstev in novih dokazov treba upoštevati manj strogo omejitev po prvem in drugem odstavku 286. člena ZPP, in ne (samo) ureditve

---

<sup>771</sup> Od uveljavitve novele ZPP-E velja prekluzija tudi za uveljavljanje ugovorov zaradi pobota in zastaranja.

<sup>772</sup> Primerjaj 53. člen ZUS-1.

<sup>773</sup> Leskovec, 2021.

<sup>774</sup> Leskovec, 2021.

prekluzije v 52. členu ZUS-1. ZUS-1 ne ureja izrecno vprašanja, ali je po izteku roka za vložitev tožbe dopolnjevanje tožbe dopustno, zato je skladno s pravilom primarne uporabe ZPP treba uporabiti pravila iz prvega odstavka 286. člena ZPP, po katerem je dopustno navesti dejstva, potrebna za utemeljitev predlogov strank, in ponuditi dokaze za ugotovitev navedb strank najpozneje na prvem naroku za glavno obravnavo, če jo upravno sodišče izvede.<sup>775</sup>

Trenutna praksa Vrhovnega sodišča RS se nagiba k strožji prekluziji. Po stališču sodišča je tudi v upravnem sporu treba strankam zagotoviti, da ob ustreznem materialnem procesnem vodstvu uresničijo svojo pravico do nadaljnjega navajanja dejstev in predlaganja dokazov skladno z 286. členom ZPP, ki določa prekluzijo (še) na prvem naroku za glavno obravnavo. Velja pa stroga omejitev, da so dejstva že bila navedena in da so dokazi že bili izvedeni v upravnem postopku, ali pa so bili predlagani v upravnem postopku, pa jih organ ni izvedel ali pa gre povsem za nova dejstva ob izpolnjevanju pogojev iz 52. člena ZUS-1.<sup>776</sup> Če želimo doseči namen upravnega spora kot ga je načrtalo Ustavno sodišče RS v eni izmed svojih odločb<sup>777</sup>, je treba upoštevati naravo upravnega postopka, ki je potekal pred upravnim sporom. Upravni spor predstavlja namreč za stranke prvo sojenje pred neodvisnim in nepristranskim sodnikom, pred katerim se prvič enakopravno srečata, in je zato bolj zaželen zadržan pristop do uporabe prekluzije in je primerneje uporabiti določbe iz ZPP.

### **3.3.17.2. Prekluzija kot instrument za preprečevanje zlorab procesnih pravic**

Avtor: Aljoša Kalacanović

Drugi pomen prekluzije je v prekluziji kot sredstvu, ki je namenjeno preprečevanju zlorabe procesnih pravic. Prekluzija, ki stranke sili k aktivnosti, tako preprečuje nedopustna procesna taktiziranja v smislu zavlačevanja postopka oziroma prepoznega uveljavljanja ali uveljavljanja velike količine (ne)relevantnih dejstev. ZUS-1 ne vsebuje izrecne prepovedi zlorabe procesnih pravic, a je ta prepoved zlorabe procesnih pravic zaradi subsidiarne uporabe določb ZPP uporabljiva tudi v upravnem sporu.<sup>778</sup> Tako 286.a člen ZPP (pa tudi 52. člen ZUS-1) v povezavi z načelom prepovedi zlorabe pravic iz prvega odstavka 11. člena ZPP stremi k preprečevanju

---

<sup>775</sup> Dobravec Jalen, v Kerševan (ur.), 2019, str. 176.

<sup>776</sup> O tem, da prekluzija iz 52. člena ZUS-1 ni v neskladju z Ustavo RS, je Vrhovno sodišče RS že zavzelo stališče, glej Sodbo Upravnega sodišča RS, št. I Up 202/2016 z dne 24. avgusta 2016, tč. 13. obrazložitve.

<sup>777</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, opr. št. Up-360/16-22 z dne 18. junija 2020, v kateri sodišče poudari, da je ključni pomen glavne obravnave v upravnem sporu, "da omogoči, da se organ in stranka srečata v procesno enakopravnem razmerju z namenom, da se na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo, potrebno za presojo, ki jo mora opraviti Upravno sodišče«.

<sup>778</sup> Slovensko pravo namreč ne vsebuje splošne prepovedi zlorabe procesnih pravic, razen kolikor ta ne izhaja iz 2. člena Ustave. Tako Pavčnik, 2019, str. 177-178. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-85/16-15, Up-398/16-9 z dne 14. julija 2016, tč. 14 obrazložitve.

prepoznih predlogov številnih dejstev in/ali dokazov, ki so po možnosti tudi očitno nepotrebni oziroma irelevantni.<sup>779</sup>

Dejanski stan zlorabe pravice v slovenskem pravnem redu opisujejo naslednje predpostavke:

- a. subjekt izhaja iz abstraktnega upravičenja;
- b. pri tem nastane konflikt dveh medsebojno neizključujočih pravic;
- c. subjekt pravico izvršuje v nasprotju z njenim namenom (objektivna teorija o zlorabi pravice).<sup>780</sup>

Iz navedenega izhaja, da bo procesna pravica do navajanja dejstev in dokazov, na podlagi katerih naj sodišče odloča o utemeljenosti tožbenega zahtevka, zlorabljena takrat, ko bo uporabljena v nasprotju z njenim namenom. Namen pravice do navajanja dejstev in dokazov pa je bodisi prepričati sodišče o utemeljenosti tožbenega zahtevka bodisi o neutemeljenosti tožbenega zahtevka tožnika, kolikor ima stranka položaj stranke z interesom. Posledično takšnih dejstev oziroma predlogov za izvedbo dokazov sodišče ne sme upoštevati. Končno velja na tem mestu izpostaviti, da je s slovenskim pravnim redom združljiva le objektivna teorija o zlorabi pravice, saj je dejanski stan zlorabe pravice po subjektivni teoriji po svoji naravi že pravna kršitev.<sup>781</sup>

Ne glede na vse je potrebno zlorabo pravice obravnavati z zdravo mero previdnosti, saj gre pri tem za poseg v pravico do izjave iz 22. člena Ustave RS. Posledično je v upravnem sporu vedno treba pazljivo preučiti predhodni upravni postopek, saj se stranka morda o kakšnem dejstvu ali dokazu objektivno ni imela možnosti izjaviti oziroma ga navesti iz razlogov, ki ne izvirajo iz njene sfere, ter zlorabo procesnih pravic kot izjemo interpretirati restriktivno.<sup>782</sup>

### **3.3.18. PRIPRAVLJALNI IN PORAVNALNI NAROK**

Avtorica: Špela Polanc in Aljoša Kalacanović

V luči cilja novele ZUS-1C<sup>783</sup> preprečiti sodne zaostanke in varovati pravico do sojenja v razumnem roku iz 23. člena Ustave RS, je zakonodajalec v 16. člen novele ZUS-1C dodal

---

<sup>779</sup> Prim. Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010a, str. 103-104.

<sup>780</sup> Povzeto po Pavčnik, 2019, str. 177-178. Prim Zobec, 2009, str. 1369. Za področje zlorabe procesnih pravic v javnem pravu glej Žuber, 2017, str. 626-634 ter Žuber v Kerševan in Podlipnik (ur.), 2023, str. 201-203.

<sup>781</sup> Pavčnik, 2019, str. 179-180.

<sup>782</sup> Tako Žuber v Kerševan in Podlipnik (ur.), 2023, str. 201-202. Prim. Sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 51/2021 z dne 12. aprila 2023.

<sup>783</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu, EVA 2022-2030-0019, z dne 3. februarja 2023.

besedilo v 57. člen ZUS-1, ki ureja možnost poravnave v upravnem sporu. Po novem ta določa obveznost sodišča in strank, da si cel čas postopka prizadevajo za sklenitev sodne poravnave. Zakonodajalec je v obrazložitvi predloga ZUS-1C zapisal, da s tem zasleduje cilj iz 11. člena ZPP, ki v prvem odstavku določa optimizacijsko zapoved načela ekonomičnosti.<sup>784</sup> Gre torej za vsebinskega ustreznika 279.c členu ZPP, ki zavezuje sodišče in stranke k prizadevanju za sklenitev sodne poravnave.

Novost je zanimiva, saj je zakonodajalec v enaki obliki ohranil 58. člen ZUS-1, ki določa, da poravnalnega naroka ni.<sup>785</sup> Ta naj bi se sicer vsebinsko delno pokrival s pripravljalnim postopkom iz 45. člena ZUS-1, ki je predstavljen v nadaljevanju.<sup>786</sup> Do sedaj naj bi bil razlog za delno izključitev pripravljalnega naroka prav v tem, da zaradi varstva pravnih koristi ni možen dogovor o vsebinski rešitvi spora.<sup>787</sup> Poleg tega naj bi bil poravnalni narok za razliko od ZPP izjema od pravila, saj naj bi se izvedel zlasti, kadar je potrebno zaradi sklepanja poravnave, spornih dejstev ali zaradi razčiščevanja spornih pravnih vprašanj.<sup>788</sup> Upoštevajoč vodilo zakonodajalca pri sprejemanju rešitev iz ZPP-E in ZUS-1C ter spremenjeni 58. člen ZUS-1, ki zapoveduje prizadevanje k sklepanju sodnih poravnav, bi veljalo tudi v upravnem sporu pripravljalni narok smatrati kot pravilo, ne kot izjemo. To po noveli ZUS-1C velja *a fortiori*, saj je sodno poravnavo možno skleniti zgolj ustno na zapisnik.<sup>789</sup> Četudi se materialno procesno vodstvo v pripravljalnem postopku lahko izvaja tudi pisno<sup>790</sup> je izvedba poravnalnega naroka nedvomno bolj celovita in učinkovita oblika materialnega procesnega vodstva.

Sodišče na pripravljalnem naroku, ki je sicer obligatoren, sklene dokazni sklep, ki ponudi strankama vpogled v pravnorelevantna dejstva in dokaze ter v program vodenja postopka s časovnico. Prej samostojen poravnalni narok je z novelo postal del pripravljalnega naroka (279.c člen ZPP-E).<sup>791</sup> Pomembnost pripravljalnega naroka se kaže na stroškovni sankciji, ki doleti stranko, če neupravičeno izostane od naroka.<sup>792</sup> Velja, da če na pripravljalni narok ne

---

<sup>784</sup> *Ibid.*, str. 51.

<sup>785</sup> Pri tem velja poudariti, da vse od novele ZPP-E dalje t. i. poravnalni narok niti ne obstaja, temveč je to pripravljalni narok, ki pa se vsebinsko pretežno prekriva s prejšnjim institutom poravnalnega naroka, saj so se na poravnalnem naroku izvajale tudi druge aktivnosti, kot zgolj prizadevanje za poravnavo. Tako Galič, 2017b, str. 38-40. Kljub temu teorija upravnega procesnega prava stoji na stališču, da naj bi bil pripravljalni narok vsebinsko širši od poravnalnega naroka in zaradi tega v upravnem sporu *ni v celoti izključen*. Tako Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 328.

<sup>786</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 328. Prim. Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 287.

<sup>787</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 328.

<sup>788</sup> *Ibid.* Prim. Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 141-142.

<sup>789</sup> Glej 307. člen ZPP. Prim. Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 328.

<sup>790</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 135.

<sup>791</sup> Tadina, 2018.

<sup>792</sup> Levovnik, 2017.

pride katera od strank, mora povrniti nasprotni stranki stroške tega naroka (tretji odstavek 156. člena ZPP), prav tako pa izgubi pravico od nasprotne stranke zahtevati povrnitev nadaljnjih stroškov postopka pred sodiščem prve stopnje (prvi odstavek 282. člena ZPP), kar iz jezikovne razlage pomeni, da lahko izostala stranka zahteva le povrnitev stroškov, ki so nastali do začetka pripravljalnega naroka, kot tudi stroške v postopku s pravnimi sredstvi.

V ZUS-1 ne najdemo določbe, ki bi pripravljalni narok štela kot obvezen, kot to velja za pravdni postopek. Pripravljalni narok se izvede, če je potreben za ugotovitev spornih dejstev, za razčiščevanje pravnih stališč, v redkih primerih pa zaradi možnosti sklenitve poravnave.<sup>793</sup> Pri tem ni povsem jasno, kdaj pripravljalnega naroka ne bo smiselno izvesti, saj ta pripomore k boljši organizaciji postopka, zlasti, kadar bo izvedena glavna obravnava.<sup>794</sup> Glede na pravdni postopek, v katerem je pripravljalni narok pravilo,<sup>795</sup> glavna obravnava pa je obvezna z izjemo situacije, ko se ji stranke izrecno odpovedo,<sup>796</sup> se takšno stališče še vedno v delu opira na koncepcijo upravnega spora, v katerem odločanje na glavni obravnavi ni pravilo. Procesni institut pripravljalnega naroka (ki vključuje možnost, da je del naroka posvečen poravnavi), predstavlja konkretizacijo človekove pravice do enakega varstva pravic v postopkih ter pravice do učinkovitega sodnega varstva in sojenja v razumnem roku. Skladno z drugim odstavkom 14. člena Ustave RS razlikovanje med dvema enakima položajema ne sme biti arbitrarno – zanj morajo torej obstajati stvarni razlogi, utemeljeni v prevladujočem javnem interesu, z ukrepom pa se zasleduje legitimen cilj.<sup>797</sup> Ni jasno, kakšen bi bil stvarno utemeljen razlog, da bi bile obveznosti upravnega sodišča glede prispevka k učinkovitosti postopka in učinkovitim možnostim spodbujanja k sklepanju poravnav v upravnem sporu kaj drugačne od pravnega sodišča.

Prvi del postopka pred upravnim sodiščem, tj. pripravljalni postopek, je enako kot v pravdnem postopku namenjen čim hitrejši rešitvi spora, ni pa strukturiran na način enotnega in skoncentriranega naroka kot je to značilno za pravdo. Pripravljalni postopek je načeloma pisen prek vlog poslanih na sodišče. Sodišče ima sicer fakultativno možnost izvesti tudi pripravljalni narok v smislu naroka na sodišču, a se načeloma sodišča za to ne odločajo. Se bo pa sodišče za

---

<sup>793</sup> Štucin, v Breznik, Kerševan (ur.), 2008, str. 303.

<sup>794</sup> Da tako 285. člen ZPP kot tudi 45. člen ZUS-1 predpostavljata izvedbo glavne obravnave ugotavlja tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 136.

<sup>795</sup> Glej 279.c člen ZPP. Prim. Galič, 2017b, str. 38-40.

<sup>796</sup> Glej 279.a člen ZPP.

<sup>797</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-217/14-22 z dne 7. februarja 2018, tč. 10 obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-220/14-11, U-I-161/14-15, Up-559/14-14, U-I-21/15-7, Up-101/15-9, U-I-30/15-8 in U-I-59/15-8 z dne 12. novembra 2015, tč. 40. obrazložitve in odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-68/04-14 z dne 6. aprila 2006, tč. 14 obrazložitve.

narok odločilo, če je za ugotovitev spornih dejstev in razčiščevanje pravnih stališč potrebno neposredno soočenje in obravnavanje s strankami. Če bi sodišče v upravnem sporu opravilo pripravljalni narok, je dolžno poleg bistvenega 45. člena ZUS-1 upoštevati tudi določbo o pripravljalnem naroku (279. c člena ZPP) in določbo o programu vodenja postopka (279. č člen ZPP). Pravno podlago predstavlja tudi 285. člen ZUS-1, slednji se nanaša zgolj na izvajanje materialnega procesnega vodstva pred glavno obravnavo ali med njo. Navedenima členoma 45. in 285. ZUS-1 je skupno, da oba predpostavljata izvedbo glavne obravnave, zato ostaja nekoliko odprto vprašanje, ali so določbe uporabljive, če sodišče v zadevi odloča brez izvedene glavne obravnave. Razvoj sodne prakse kaže v smeri pozitivnega odgovora, predvsem, ker je odločanje na glavni obravnavi pravilo, sojenje na seji izjema (51. člen ZUS-1 in 59. člen ZUS-1) ter v povezavi z določbo petega odstavka 59. člena ZUS-1, po kateri ima v primerih izvedbe odločanja na seji, sodnik poročevalec na seji enaka pooblastila kot jih ima po določbah ZUS-1 predsednik senata.<sup>798</sup> Pripravljalni narok je namenjen tako sodniku kot strankama, predvsem pa odprto materialno procesno vodstvo na pripravljalnem naroku zagotovi, da se ugotovi, kako bi bilo treba procesno gradivo pred glavno obravnavo še dopolniti oziroma kaj bi morale stranke pred glavno obravnavo še predložiti. Izraz materialnega procesnega vodstva sta tudi oblikovanje programa vodenja postopka, ki ga predsednik senata izdelava po razpravi s strankama, in sicer predvsem glede preliminarne pravne ocene in glede dokaznega sklepa. Če se sodišče odloči za razpis pripravljalnega naroka, je ustrezno, da se v vabilu navede razloge njegovega razpisa (na primer na pripravljalnem naroku bomo razpravljali o različnih pravnih stališčih glede časovne uporabe materialnega prava, ki bo podlaga za odločitev v zadevi), potrebno se je izogniti splošnim vzorčnim pisnim pozivom. Ključno je, da je poziv sodišča konkretiziran in usmerjen. Vsebinsko prazni in nejasni pozivi niso primerni in ne pripomorejo k učinkovitejšemu reševanju spora. Koliko naj bo poziv konkretiziran in usmerjen, je odvisno od okoliščin posameznega primera. Vsebinsko ustrezne pozive lahko pripravi le sodnik, ki je vloge strank že preučil.<sup>799</sup>

O zadevah, o katerih lahko odloča predsednik senata v fazi predhodnega preizkusa tožbe, odloča predsednik senata tudi v pripravljalnem postopku. Vse do glavne obravnave oziroma seji lahko predsednik senata, če pomanjkanje procesnih predpostavk ni bilo ugotovljeno že ob prehodnem preizkusu tožbe, s sklepom tožbo zavrže, če ugotovi razloge za zavrženje tožbe po

---

<sup>798</sup> Povzeto po Žuber, v Žuber (ur.), 2020, str. 135, 136.

<sup>799</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. III Ips 23/2012 z dne 22. januarja 2013, tč. 11. obrazložitve.

2., 3., 7. in 8. točki prvega odstavka 36. člena ZUS-1, zoper katere je v ob upoštevanju 82. člena ZUS-1 mogoča pritožba.<sup>800</sup>

Ob tem pa se pojavi tudi vprašanje, kakšne pravne posledice ima neudeležba (ene ali obeh strank) na pripravljalnem naroku v upravnem sporu, saj trenutna ureditev posebnih določb o tem ne vsebuje. Ob opiranju na prvi odstavek 282. člena ZPP je mogoče ugotoviti, da bo stranka, ki ne pride na pripravljalni narok, izgubila pravico zahtevati povrnitev nadaljnjih stroškov postopka v upravnem sporu. V mislih moramo imeti, da so stroški v ZUS-1 urejeni drugače kot v ZPP<sup>801</sup>, zaradi česar sankcija, ki jo določa ZPP za odsotnost strank na pripravljalnem naroku, v upravnem sporu ne doseže svojega namena. Ob upoštevanju sprememb, ki jih je prinesla novela ZUS-1 na področju stroškov, to pomeni, da bo Upravno sodišče RS v primeru neupravičenega izostanka tožeče stranke vselej odločalo na seji, da bodo tožeči stranki v primeru uspeha priznani stroški s Pravilnikom, če pa bo sodišče njen tožbeni predlog zavrnilo, s tem zanjo ne bo nastala obveznost povračila stroškov toženi stranki. Sodišče v skladu z določbo tretjega odstavka 58. člena ZUS-1 vodi odločanje na seji, če se obravnave ne udeleži nobena izmed strank, kar pomeni, da je izničena sankcija iz 282. člena ZPP, saj bo tožnik kljub morebitnem uspehu zaradi obligatornega odločanja na seji upravičen le do povračila stroškov v skladu s Pravilnikom.

Odsotnost pravilno vabljenega toženca na glavni obravnavi je v skladu s trenutno veljavno ureditvijo razlog za sojenje v njegovi nenavzočnosti, novela ZUS-1C pa ureja le položaj, ko se pripravljalnega naroka ali glavne obravnave ne udeleži tožnik ali nobena od strank. Razlogov za to ni najti, kar kaže, da gre najverjetneje za pomoto zakonodajalca. Tako se pojavi vprašanje, kako naj sodišče ravna, če na pripravljalni narok ali glavno obravnavo ne pride pravilno vabljen toženec. Ob upoštevanju 22. člena ZUS-1 se bodo sodišča verjetno opirala na 282. člen ZPP. Drugi odstavek 282. člena ZPP omogoča, da sodišče odloči glede na stanje spisa (sodba na podlagi spisa), če na narok ne pride nobena stranka ali pride samo ena stranka, nasprotna stranka pa predlaga odločitev na podlagi spisa. Ob zavedanju različne narave pravnega in upravnega spisa in narav postopkov moramo biti do takšne odločitve zadržani. Zaključimo lahko, da 25. člen ZUS-1 ter prvi in drugi odstavek 282. člena ZPP trenutno ne vsebujejo ustreznih mehanizmov, s katerimi bi stranke motivirali k udeležbi na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi, kar se kaže tudi v pogosti odsotnosti tožene stranke na narokih.<sup>802</sup>

---

<sup>800</sup> Štucin, v Breznik, Kerševan (ur.), 2008, str. 311.

<sup>801</sup> Velja merilo uspeha.

<sup>802</sup> Lovšin in Štemberger, 2021, str. 14-21.

### 3.3.19. SODBA

Avtor: Aljoša Kalacanović

#### 3.3.19.1. Sodba na podlagi pripoznavne in sodba na podlagi odpovedi

Načelo dispozitivnosti pravnega postopka omogoča pravnim strankam, da zahtevek pripoznajo, ali pa se mu odpovedo. Posledično ZPP v 316. členu ureja sodbo na podlagi pripoznavne, v 317. členu pa sodbo na podlagi odpovedi tožbenemu zahtevku.

Pravno sodišče bo s sodbo na podlagi pripoznavne zahtevku v celoti ugodilo, če bo tožena stranka do konca glavne obravnave pripoznala tožbeni zahtevek, tj. njegovo utemeljenost ter pravne posledice (ne gre torej za priznanje določenih *dejstev*).<sup>803</sup> Razpolaganje z zahtevkom je v polni dispoziciji strank, vendar pa je načelo dispozitivnosti tudi tu omejeno s 3. členom ZPP, ki prepoveduje razpolaganja v pravdi, ki nasprotujejo morali, prisilnim predpisom ali Ustavi.<sup>804</sup> Posledično bi tudi takšna sodba lahko prišla v poštev tudi v smislu subsidiarne uporabe pravil pravnega postopka v upravnem sporu, saj kljub kogentnim predpisom in načelu zakonitosti v upravnem pravu iz 120. člena Ustave RS tožena stranka (tj. upravni organ) lahko prožneje razpolaga s svojim zahtevkom v primeru diskrecijskega odločanja, kar je skupna točka z alternativnim reševanjem sporov na področju upravnega prava. Prav tako bi pripoznavna prišla v poštev, kadar bi tožena stranka ugotovila, da je izpodbijani upravni akt potrebno odpraviti in je sama pri njegovi izdaji res storila napako. Vendar pa se pojavlja vprašanje o smiselnosti uporabe sodbe na podlagi pripoznavne v slednjem primeru, saj bo dejanski stan podoben tistemu iz 273. člena ZUP, tj. spremembo ali odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom. V tem primeru se zdi zaradi varstva pravic iz 22., 23. in 25. člena Ustave RS zavrniti možnost izdaje sodbe na podlagi pripoznavne in postopati po 273. členu ZUP, saj ta v drugem odstavku omogoča upravni spor zoper odločbo, ki bi jo upravni organ izdal na podlagi prvega odstavka 273. člena ZUP. Le tako bo mogoče učinkovito zavarovati pravico do sodnega varstva, saj bi bila ta v primeru sodbe na podlagi pripoznavne prekomerno okrnjena – zoper pravnomočno sodbo namreč upravni spor ne bi bil možen, temveč zgolj pravno

Na drugi strani pride pri sodbi na podlagi odpovedi zahtevku do obratne situacije, ko se do konca glavne obravnave tožeča stranka odloči, da se odpoveduje tožbenemu zahtevku. Tudi v tem primeru je pravno sodišče dolžno preprečiti razpolaganja le, kadar bi šlo za nedovoljena

---

<sup>803</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2005c, str. 77-79.

<sup>804</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2005c, str. 80-85. Za primerjavo načela dispozitivnosti v upravnem sporu in pravnem postopku glej tudi poglavje 2.2.5.

razpolaganja strank v pravdi (tj. tista razpolaganja, ki bi bila prepovedana tudi izven pravde in so bila omenjena v prejšnjem odstavku). Po teoriji upravnega procesnega prava je sicer (kljub različnim učinkom na področju civilnega procesnega prava) odpoved zahtevku v upravnem sporu treba enačiti z umikom tožbe na podlagi 34. člena ZUS-1, to pa zaradi prekluzivnega roka za vložitev tožbe v upravnem sporu.<sup>805</sup>

### **3.3.19.2. Delna sodba**

Institut delne sodbe, ki je v ZPP urejen v 314. členu, je namenjen za situacije, ko so izmed več zahtevkov zgolj nekateri zreli za odločitev.<sup>806</sup> Tipično bo delna sodba prišla v poštev v primeru odločanja o vmesnih ugotovitvenih zahtevkih in nasprotnih tožbah, saj bo na ta način odločeno o predhodnem vprašanju.<sup>807</sup> Instituta delne sodbe ZUS-1 ne ureja, kar pomeni, da se v zvezi z delno sodbo v celoti uporabljajo določbe ZPP.

Situacije, ko bi sodišče v upravnem sporu odločilo z delno sodbo, so dokaj redke – v iskalniku sodne prakse na portalu iusinfo.si je na voljo 8 judikatov Upravnega sodišča RS, ki predstavljajo delno sodbo. Vsi izvirajo z davčnega področja in so vezani bodisi na čakanje na odločitev Sodišča Evropske unije v postopku predhodnega odločanja, ki ga je postavilo Vrhovno sodišča RS,<sup>808</sup> bodisi na čakanje na odločitev Ustavnega sodišča RS o ustavnosti zakona na podlagi zahteve Vrhovnega sodišča RS.<sup>809</sup> V drugem primeru je Upravno sodišče RS odločilo zgolj o zakonitosti odmernih odločb Finančne uprave Republike Slovenije. Pri tem je izdalo delne sodbe Upravno sodišče RS (vsaj implicitno) utemeljilo s tem, da zahtevke v delu, ki se je nanašal na obresti, ni bil zrel za odločanje, saj je v zvezi s to odločitvijo čakalo na odločbo Ustavnega sodišča RS.

### **3.3.19.3. Poprava sodbe**

Tudi poprave sodbe ZUS-1 ne ureja drugače kot ZPP, zato se o popravi sodbe v celoti uporabi institut po prvem odstavku 328. člena ZPP.<sup>810</sup> V citirani odločbi je Vrhovno sodišče RS obravnavalo situacijo, ko je Upravno sodišče RS odločbo popravilo na podlagi 328. člena ZPP.

---

<sup>805</sup> Dobravec Jalen v Kerševan (ur.), 2019, str. 234-236.

<sup>806</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2005c, str. 312.

<sup>807</sup> Wedam Lukić, 2012, str. 29.

<sup>808</sup> Delna sodba in sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 1501/2017-10 z dne 1. oktobra 2019.

<sup>809</sup> Delna sodba in sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 1421/2019-19 z dne 25. maja 2021. Delna sodba in sklep Upravnega sodišča RS, opr. št. I U 1062/2019-18 z dne 12. oktobra 2021. Delna sodba in sklep, št. I U 379/2020-25 z dne 20. decembra 2021. Delna sodba in sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 62/2019-56 z dne 18. januarja 2022. Delna sodba in sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 174/2020-35 z dne 24. januarja 2023. Delna sodba in sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 282/2019-9 z dne 25. februarja 2020. Delna sodba in sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 343/2020-20 z dne 25. aprila 2023.

<sup>810</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 25/2024 z dne 23. aprila 2024.

Ker se je za to procesno opravilo v celoti uporabil ZPP, je Vrhovno sodišče RS pritožbo zoper prekoračitev pooblastila iz prvega odstavka 328. člena ZPP (prvostopno sodišče je namreč spremenilo meritorni del obrazložitve in pri tem ni šlo zgolj za odpravljanje pisnih pomot)<sup>811</sup>, je tudi kot podlago za upravičenost pritožbe po 363. členu ZPP.<sup>812</sup> Iz predstavljenega primera je tako razvidno, da še na videz dokaj tehnični institut lahko služi kot podlaga za kreativno razlago in širitev pravice do pritožbe v upravnem sporu onkraj besedila ZUS-1.

### 3.3.19.4 Vmesna sodba

Avtor: Aljoša Kalacanović

Institut vmesne sodbe iz 315. člena ZPP je namenjen procesnim situacijam, ko je presoja sodišča o temelju zahtevka zrela za odločitev, pri čemer pa sodišče o točnosti odločitve ni prepričano.<sup>813</sup> S tem se strankam da možnost pritožbe na instančno višje sodišče zgolj o temelju. Odločitev o višini pogosto terjaja dolgotrajne in kompleksne postopke dokazovanja. Postopek ugotavljanja utemeljenosti zahtevka po višini tako ne bo ekonomičen, če bi kasneje na instanci odločitev sodišča padla zaradi zmotne presoje o utemeljenosti zahtevka glede temelja.<sup>814</sup> Pri tem ni odveč poudariti, da je vmesna sodba vedno za tožnika ugodna, saj v primeru zavrnilne sodbe ne bi bilo potrebe po odločanju o višini zahtevka.<sup>815</sup> V pravnem postopku je odraz načela dispozitivnosti iz civilnega materialnega prava tudi vmesna sodba na podlagi sporazuma strank.

V upravnem sporu bo tako takšna odločitev tipično možna v primeru odločanja o odškodninskem (adhezijskem) zahtevku na podlagi drugega odstavka 7. člena ZUS-1. Poleg tega bi bila vmesna sodba možna tudi v primeru, ko bi po izdaji izpodbijanega akta tožnik naperil tožbo in uveljavljal njegovo ničnost, tožencu pa bi bili na podlagi akta denimo odvzeti predmeti.<sup>816</sup> Prav tako si je mogoče zamisliti možnost uporabe vmesne sodbe v sporu, ko sodišče odloča v t. i. kvaziupravnem sporu na podlagi 4. člena ZUS-1. Skladno s prvim odstavkom 66. člena ZUS-1 lahko namreč v tem primeru sodišče odloči tudi o odškodninski odgovornosti. Namen instituta, tj. zagotavljanje ekonomičnosti postopka in učinkovitosti sodnega varstva je združljiv tudi s konceptom upravnega spora. Tako se kot edina potencialna ovira glede možnosti pritožbe zoper vmesno sodbo zdi pomanjkanje izrecnega zakonske določbe v ZUS-1, ki bi pritožbo v takšni procesni situaciji izrecno dovoljevala. Tudi 315. člen

---

<sup>811</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 25/2024 z dne 23. aprila 2024, tč. 10-14 obrazložitve.

<sup>812</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 25/2024 z dne 23. aprila 2024, tč. 7 obrazložitve.

<sup>813</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 61.

<sup>814</sup> *Ibid.*

<sup>815</sup> *Ibid.*

<sup>816</sup> Prim. Galič v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 64.

ZPP možnosti pritožbe zoper vmesno sodbo ne določa izrecno. Kljub temu se da z namensko razlago 315. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 74. člena ZUS-1 priti do sklepa, da je pritožba možna že na podlagi obstoječih zakonskih besedil. V obeh primerih, ko bi vmesno sodbo bilo možno izdati, bo upravno sodišče namreč samo ugotavljalo dejansko stanje – za takšno situacijo pa prvi odstavek 74. člena ZUS-1 vedno dopušča možnost pritožbe.

### **3.3.20. IZREDNA PRAVNA SREDSTVA**

Avtor: Aljoša Kalacanović

#### **3.3.20.1. Obnova postopka**

V pravnem postopku obnovo kot izredno pravno sredstvo urejajo členi od 394 do 401 ZPP. Obnovitveni razlogi iz 394. člena ZPP in 96. člena ZUS-1 so si v večji meri zelo podobni. V obeh so zajeti naslednji razlogi: i) sodelovanja sodnika, ki je bil ali bi moral biti po zakonu izločen;<sup>817</sup> ii) če se odločba opira na ponarejeno ali prenačeno listino ali na krivo izpovedbo priče, izvedenca ali stranke pri zaslišanju na sodišču;<sup>818</sup> iii) če stranka zve za nova dejstva ali če najde nove dokaze ali dobi možnost uporabiti nove dokaze, na podlagi katerih bi bil spor zanj ugodnejše rešen, če bi se nanje sklicevala tekom postopka;<sup>819</sup> iv) če se je postopka udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka oziroma stranka ni imela ustreznega zastopanja, razen, če so bila dejanja naknadno odobrena;<sup>820</sup> v) če se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v drugi kazenski ali civilni zadevi pa je ta sodba bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo;<sup>821</sup> vi) če je prišlo do sodne odločbe zaradi kaznivega dejanja sodnika, zakonitega zastopnika ali delavca pri sodišču ali pooblaščenca strank;<sup>822</sup> vii) če stranka najde odločbo, ki je bila izdana že prej v istem (upravnem) sporu, ali dobi možnosti, da jo uporabi;<sup>823</sup> in vii) če prizadeti osebi ni bila dana možnost udeležbe v (upravnem) sporu.<sup>824</sup>

---

<sup>817</sup> Glej 1. točko 394. člena ZPP in 4. točko 96. člena ZUS-1.

<sup>818</sup> Glej 5. in 6. točko 394. člena ZPP in 2. točko 96. člena ZUS-1.

<sup>819</sup> Glej 10. točko 394. člena ZPP in 1. točko 96. člena ZUS-1.

<sup>820</sup> Glej 4. točko 394. člena ZPP in 5. točko 96. člena ZUS-1.

<sup>821</sup> Glej 9. točko 394. člena ZPP in 6. točko 96. člena ZUS-1. Pri tem velja poudariti, da vsebuje obnovitveni razlog iz ZPP tudi spremembo ali odpravo odločbe, kar pomeni širšo opredelitev obnovitvenega razloga od določb upravnega spora.

<sup>822</sup> Glej 7. točko 394. člena ZPP in 7. točko 96. člena ZUS-1. Pri tem je zanimivo, da je tokrat obnovitveni razlog ožji v ZPP, kjer kaznivo dejanje delavca sodišča ni obnovitveni razlog. Druga zanimivost je, da uporablja ZUS-1 pojem »nasprotnika« stranke – ali je s tem mišljen stranski udeleženec, tožena stranka ali celo tretja oseba, ki se postopka ni udeleževala pa je nanj mogla vplivati, na besednem nivoju ni povsem jasno.

<sup>823</sup> Glej 8. točko 394. člena ZPP in 8. točko 96. člena ZUS-1.

<sup>824</sup> Glej 2. točko 394. člena ZPP in 9. točko 96. člena ZUS-1.

Za razliko od pravnega postopka bodo v upravnem sporu obnovitveni razlogi, povezani z ugotavljanjem dejanskega stanja, po naravi stvari možni zgolj v primeru, ko je sodišče v upravnem sporu ugotavljalo dejansko stanje.<sup>825</sup>

Prav tako se za razliko od določbe prvega odstavka 397. člena ZPP v upravnem sporu predlog za obnovo ne vloži pri sodišču prve stopnje, temveč pri sodišču, ki je pristojno za odločitev o njej. To je v upravnem sporu lahko tudi Vrhovno sodišče RS.<sup>826</sup> Takšna ureditev je zanimiva, saj je načeloma razlog, da se predlogi za vložitev izrednega pravnega sredstva vsaj glede predhodnega preizkusa vlagajo pred sodiščem prve stopnje prav v razbremenitvi instančnega sodišča. Vrhovno sodišče RS je kot najvišje sodišče v Republiki Sloveniji na podlagi prvega odstavka 109. člena Zakona o sodiščih<sup>827</sup> pristojno zlasti za skrb za enotno sodno prakso in odločanju o najpomembnejših pravnih vprašanjih.<sup>828</sup> Tako ni povsem jasno, zakaj bi brez predhodnega preizkusa sodišča prve stopnje odločalo tudi o izrednem pravnem sredstvu obnove postopka. Glede na ureditev v pravnem postopku, kjer prvi odstavek 401. člena izjemoma določa, da predsednik senata sodišča prve stopnje pošlje predlog za obnovo postopka višjemu sodišču, kadar se razlog za obnovo nanaša edinole na postopek pred višjim sodiščem.<sup>829</sup> Izjemoma bi bilo smiselno, da Vrhovno sodišče RS odloča o obnovi v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države,<sup>830</sup> oziroma kadar bi se obnovitveni razlog izjemoma nanašal na postopek pred višjim sodiščem. Prav tako je po ZPP celoten postopek obnove opravljen pred sodiščem prve stopnje, ki nato spis pošlje v odločanje višjemu sodišču, kolikor gre za obnovitveni razlog v zvezi s postopkom na višjem sodišču.<sup>831</sup>

Tako so si postopkovne določbe o obnovi iz ZUS-1 in ZPP v nasprotju, ki ga je s pomočjo teleološke redukcije določbe 98. člena ZUS-1 sicer možno razrešiti. Ni namreč mogoče, da bi se predlog za obnovo vložil pri sodišču, ki je pristojno za odločitev v njej, če naj po določbah ZPP o predlogu odloča sodišče prve stopnje, nato pa še izvede celoten narok za obravnavanje predloga za obnovo in pošlje zadevo v odločitev instančno višjemu sodišču.<sup>832</sup> Očitno je torej,

---

<sup>825</sup> Kerševan v Kerševan (ur.), 2019, str. 499.

<sup>826</sup> Kerševan v Kerševan (ur.), 2019, str. 504.

<sup>827</sup> Ur. l. RS, št. 19/94 do 18/23.

<sup>828</sup> Prav tako 12. člen ZUS-1 ne predvideva pristojnosti Vrhovnega sodišča RS za odločanje o obnovi postopka, pri čemer člen sicer določa, da Vrhovno sodišče RS odloča o pritožbi in o reviziji.

<sup>829</sup> Ude opozarja, da se bo lahko obnova v pravnem postopku izjemoma lahko odvila tudi zoper odločbo Vrhovnega sodišča RS o reviziji. Tako Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 603-604.

<sup>830</sup> Tako prvi odstavek 12. člena ZUS-1.

<sup>831</sup> Tako Ude v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 599 in 603.

<sup>832</sup> Glej 399. v zvezi s 401. členom ZPP.

da je zakonodajalec z namenom približevanja pravil upravnega spora pravnemu postopku želel poenotiti tudi postopkovna pravila o obnovi postopka. Zakonsko besedilo je tako zelo verjetno pozabil ustrezno uskladiti, da bo to brez težav uporabljivo ob upoštevanju določb ZPP.

### 3.3.20.2. Zahteva za varstvo zakonitosti

Položaj državnega tožilstva in uporabljivosti pravnega sredstva zahteve za varstvo zakonitosti je na prvi pogled sicer jasen – ZUS-1 nikjer ne določa pristojnosti državnih tožilcev, niti ne ureja zahteve za varstvo zakonitosti. Vendar pa ZUS-1 zahteve za varstvo zakonitosti tudi izrecno ne izključuje,<sup>833</sup> kot tudi izrecno ne izključuje izrednega pravnega sredstva tožbe za razveljavitev sodne poravnave, za katero teorija meni, da je v upravnem sporu možna.<sup>834</sup> Pri tem velja upoštevati tudi dejstvo, da je zahteva za varstvo zakonitosti kot izredno pravno sredstvo izrecno izključena v delovnih in socialnih sporih, kot to določa 33. člen Zakona o delovnih in socialnih sporih (ZDSS-1).<sup>835</sup> Tako ni jasno razvidna želja zakonodajalca, da bi zahtevo za varstvo zakonitosti izključil iz uporabe na področju upravnega spora. Zato je za celovit odgovor na vprašanje potrebno preučiti vlogo zastopnikov javnega interesa po ZPP in po ZUS-1.

V Sloveniji upravni spor temelji na subjektivnem konceptu,<sup>836</sup> skladno s katerim je upravni spor primarno namenjen varstvu pravic, interesov in koristi strank. Omilitev subjektivnega koncepta predstavlja položaj Državnega odvetništva, kakor mu gre po 18. členu ZUS-1 v zvezi z 11. členom Zakona o državnem odvetništvu<sup>837</sup> (v nadaljevanju: ZDOdv). Iz tega izhaja, da Državno odvetništvo v upravnih sporih varuje *javni interes* in sme sprožiti upravni spor, redno pravno sredstvo pritožbe<sup>838</sup> in izredno pravno sredstvo revizije.<sup>839</sup> Teorija nedoločen pravni pojem *javni*

---

<sup>833</sup> Iz obrazložitve predloga ZUS-1 izhaja, da je predlagatelj črtal zahtevo za varstvo zakonitosti. Vendar pa je z novelo ZPP-E zakonodajalec iz ZUS-1 črtal tudi določbe o reviziji in uvedel subsidiarno uporabo ZPP, ki zahtevo za varstvo zakonitosti kljub nekaterim kritikam vendarle ohranja. Glej Predlog Zakona o upravnem sporu, EVA 2006-2011-008 z dne 1. junija 2006, str. 11.

<sup>834</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 327.

<sup>835</sup> Ur. l. RS, št. 2/04 do 196/21.

<sup>836</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 508.

<sup>837</sup> Uradni list RS, št. 23/17.

<sup>838</sup> Pritožbo lahko Državno odvetništvo kot zastopnik javnega interesa vloži zgolj, če je imelo že v postopku na prvi stopnji vlogo zastopnika javnega interesa, ne pa zastopnika tožene stranke. Tako Vrhovno sodišče RS v sklepu, št. I Up 209/2021 z dne 17. novembra 2021, tč. 7 obrazložitve.

<sup>839</sup> Enako kot za pritožbo velja tudi za pooblastilo Državnega odvetništva za vložitev revizije – to lahko kot zastopnik javnega interesa stori le, kadar je sodelovalo kot stranka na prvi stopnji. Tudi navedeno je razlog, zakaj je sistem zahteve za varstvo zakonitosti z ugotovitvenim učinkom odločitve Vrhovnega sodišča potreben za zagotavljanje javnega interesa.

*interes*<sup>840</sup> opredeljuje kot interes širše skupnosti oziroma družbe, tj. interes državljanov.<sup>841</sup> Nekateri teoretiki razlikujejo med javnim interesom in javno koristjo, pri čemer naj bi pojem javni interes označeval bolj subjektiven odnos med nosilcem interesa od pojma javne koristi.<sup>842</sup>

Pristojnosti državnega pravobranilstva, kot organa ministrstva za finance Avstro-Ogrske monarhije, so bile že leta 1851 omejene na zastopanje države pred sodišči glede državnega premoženja, dajanje pravnih mnenj in sodelovanje pri sklepanju poslov.<sup>843</sup> Prav tako je bilo državno pravobranilstvo organ ministra za finance, katerega naloga je bila ščititi imovinske interese države tudi v Kraljevini Jugoslaviji.<sup>844</sup> Sedaj veljavni drugi odstavek 2. člena ZDOdv določa, da je Državno odvetništvo pristojno za opravljanje strokovnih nalog prek pravnega zastopanja v sodnih in upravnih postopkih za *varstvo premoženjskih in drugih pravic ter interesov Republike Slovenije*.<sup>845</sup> Očitno je torej, da tu prihaja do konflikta, saj javnega interesa ne moremo enostavno enačiti s *premoženjskimi in drugimi pravicami in interesi* države. Sicer se lahko javni interes odseva tudi v interesu Republike Slovenije – če bi bilo denimo izdano integralno gradbeno dovoljenje za gradnjo obrata visokega tveganja, ki bi temeljilo na zmotni uporabi materialnega prava, to gotovo ni v javnem interesu. Prav tako pa ni v interesu Republike Slovenije, saj lahko država odškodninsko odgovarja za morebitno škodo, ki bi nastala zaradi nezakonitega integralnega gradbenega dovoljenja, če je to posledica malomarnosti ali celo naklepne ravnanja državnih organov. Kaj pa bi imelo prednost, če bi bil na rovaš javnega interesa prizadet interes Republike Slovenije – kako naj državno odvetništvo ravna v takšnem primeru?

Iz obrazložitve predloga ZDOdv izhaja, da se je zakonodajalec zgledoval po ureditvah, v katerih lahko tožbo v upravnem sporu vloži zastopnik interesov in pravic države, ne pa zastopnik *javnega interesa*.<sup>846</sup> V Republiki Srbiji, ki je zakonodajalec pri primerjalnem pregledu sicer ni upošteval, je skladno s četrtem odstavkom 11. člena Zakona o upravnih sporih<sup>847</sup> za vložitev tožbe v upravnem sporu na podlagi javnega interesa pristojno državno tožilstvo, za vložitev

---

<sup>840</sup> O nedoločnosti pojma javnega interesa glej npr. sklep Upravnega sodišča RS, št. I U 1716/2022-15 z dne 27. decembra 2022, tč. 11.

<sup>841</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 79-82. Prim. Jerovšek in Kovač, 2019, str. 48-49. Prim. Čebulj v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 111-113.

<sup>842</sup> Jerovšek in Kovač, 2019, str. 48-49. Prim. Čebulj v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 111-113.

<sup>843</sup> Krisper Kramberger, 1991, str. 17.

<sup>844</sup> Zakon o državnem pravobranilstvu, Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine št. 68/709 z dne 25. avgusta 1934.

<sup>845</sup> Prim. paragraf 1 avstrijskega Finanzprokuraturgesetz, BGBl. I Nr. 110/2008 do 99/2020. Prim. 138. člen Ustave Republike Srbije in 2. člen srbskega Zakona o pravobranilaštvu, Službeni glasnik Republike Srbije, št. 55/2014. Glej tudi Tratar, 2014, str. 93.

<sup>846</sup> Predlog Zakona o državnem odvetništvu, EVA 2014-2030-001 z dne 16. januarja 2017.

<sup>847</sup> Službeni glasnik RS, št. 111/2009.

tožbe v upravnem sporu za varstvo interesov Republike Srbije pa državno pravobranilstvo. Na podlagi trenutne slovenske ureditve bi v postopku s tožbo v upravnem sporu, ki bi jo vložilo Državno odvetništvo, lahko prišlo do situacije, v kateri bi bila tožeča stranka Državno odvetništvo, hkrati pa bi bila dolžnost Državnega odvetništva zastopati državni organ, ki je odločbo izdal. S tega vidika ureditev ne omogoča dosledne izpeljave ločevanja procesnih funkcij – v tem primeru bi denimo državni odvetnik (tožeča stranka) lahko dal organu, ki ga zastopa državno odvetništvo, pobudo za odločanje na podlagi 273. člena ZUP. Ali bi v takšnem primeru posameznik kot stranski intervenient res lahko učinkovito zaščitil svoje pravice? Pooblastila, ki jih ima sodišče ob odločanju o pravnih sredstvih, ki jih vloži Državno odvetništvo (tudi o reviziji) kot varuh javnega interesa, se namreč prav nič ne razlikujejo od pooblastil, ki jih ima sodišče, če upravni akt izpodbija posameznik.

V pravnem postopku je zahteva za varstvo zakonitosti urejena kot devolutivno, izredno pravno sredstvo, ki je na voljo Državnemu tožilstvu kot *varuhu javnega interesa*. Že na prvi pogled je tako moč opaziti nepotrebno podvajanje funkcije varuha javnega interesa in posledično odvečnost priznavanja zahteve za varstvo zakonitosti kot izrednega pravnega sredstva tudi v upravnem sporu. Tudi sicer je tu treba upoštevati sistemski položaj oziroma aktivno legitimacijo, ki jo Državnemu tožilstvu podeljuje področna zakonodaja civilnega prava. Tako je državni tožilec kot varuh javnega interesa skladno z določbami Družinskega zakonika<sup>848</sup> aktivno legitimiran za vložitev predloga zaradi neobstoja<sup>849</sup> in razveljavitve<sup>850</sup> zakonske zveze. Po Zakonu o nepravdnem postopku<sup>851</sup> gre državnemu tožilcu med drugim tudi aktivna legitimacija za vložitev predloga za začetek postopka za postavitev odrasle osebe pod skrbništvo in razrešitev skrbnika,<sup>852</sup> predloga za odločanje o ukrepih za varstvo koristi otrok<sup>853</sup> in predloga za začetek postopka za razglasitev pogrešanca za mrtvega<sup>854</sup>. Pri tem velja dodati, da ima na podlagi tretjega odstavka 41. člena Zakona o društvih Državno tožilstvo kot varuh javnega interesa pristojnost vložiti tožbo pri Upravnem sodišču RS za prepoved delovanja društva.<sup>855</sup>

---

<sup>848</sup> DZ, Ur. l. RS, št. 15/17 do 5/23.

<sup>849</sup> Glej prvi odstavek 43. člena Družinskega zakonika.

<sup>850</sup> Glej drugi odstavek 48. člena Družinskega zakonika.

<sup>851</sup> ZNP-1, Ur. l. RS, št. 16/19 in 28/21.

<sup>852</sup> Glej prvi odstavek 57. člena ZNP-1.

<sup>853</sup> Glej prvi odstavek 106. člena ZNP-1.

<sup>854</sup> Glej drugi odstavek 124. člena ZNP-1.

<sup>855</sup> ZDru-1, Ur. l. RS, št. 61/06 do 21/18. Prim. tretji odstavek 12. člena Zakona o verski svobodi (ZVS), Ur. l. RS, št. 14/07 do 100/13.

Povsem jasno je torej, da z vidika slovenskega pravnega reda kot celote sistemsko funkcijo varuha javnega interesa uživa državni tožilec. Zakonodajalec pa tudi v področnih zakonih, ki so bili sprejeti po noveli ZPP-E, pristojnosti v upravnem sporu iz področnih zakonov ni prenesel na Državno odvetništvo. Ne glede na to pa se določba tretjega odstavka 17. člena ZUS-1 interpretira na način, da državni odvetnik kot državni organ kot tožnik v upravnem sporu ne zastopa interesa Republike Slovenije, temveč samo javni interes. Z vidika sistemske vloge državnih tožilcev in državnih odvetnikov pa je takšna vloga sporna, saj je državno odvetništvo načeloma zadolženo za varovanje interesov Republike Slovenije, kar izhaja tudi iz umanjkanja pristojnosti na drugih pravnih področjih. Prav tako pri Državnem odvetništvu hitro lahko pride do konflikta interesov. Državno odvetništvo namreč nima z Ustavo RS zagotovljene neodvisnosti, ki jo uživajo državni tožilci,<sup>856</sup> obenem pa državni odvetniki v upravnem sporu ne nastopajo zgolj kot varuhi javnega interesa, saj lahko zastopajo tudi Republiko Slovenijo. Posledično so odprte možnosti za nedopustne pritiske s strani izvršilne veje oblasti v smislu enačenja interesov Republike Slovenije in javnega interesa.

Za razliko od pooblastil upravnega sodišča v tožbah, ki jih vloži Državno odvetništvo kot varuh javnega interesa v upravnem sporu, pa ima pravdno sodišče, ko odloča na podlagi vložene zahteve za varstvo zakonitosti zgolj pooblastilo za ugotovitev nezakonitosti.<sup>857</sup> Slednje je glede na zasnovo pravdnega postopka tudi edino ustavnopravno sprejemljivo,<sup>858</sup> saj je javni interes v poenotenju sodne prakse oziroma odgovarjanje na pomembna pravna vprašanja in ne v rešitvi spora v korist enega ali drugega zasebnega interesa.<sup>859</sup> Takšen koncept zastopnika javnega interesa v pravdnem postopku poznajo zlasti države iz romanskega pravnega kroga.<sup>860</sup>

Tudi v upravnem sporu, ki temelji na subjektivnem konceptu iz germanskega pravnega kroga, v katerem je v ospredju varstvo individualnih pravic posameznika,<sup>861</sup> bi bila zahteva za varstvo zakonitosti povsem na mestu, kolikor odločitev Vrhovnega sodišča RS o zahtevi imela zgolj ugotovitveni učinek.<sup>862</sup> Javni interes bi tudi v tem primeru bil v odgovoru na pomembno pravno vprašanje oziroma poenotenje sodne prakse, pri čemer v ustavna procesna jamstva posameznika

---

<sup>856</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-60/06, U-I-214-06 in U-I-228/06 z dne 7. decembra 2006, tč. 111 obrazložitve.

<sup>857</sup> V določenih primerih zakonodaja omogoča, da sodišče tudi poseže v pravnomočno sodno odločbo. O tem, da je takšna ureditev v neskladju z Ustavo, ker posega v procesno avtonomijo strank, načelo dispozitivnosti in pravico do učinkovitega sodnega varstva, glej obširno Galič, 2020.

<sup>858</sup> Ude in Galič, 2002; Galič, 2020.

<sup>859</sup> Galič, 2020, str. 10.

<sup>860</sup> Ude in Galič, 2002, str. 4.

<sup>861</sup> Androjna in Kerševan, 2018, str. 506-508. Prim. drugi odstavek par. 42 VwGO.

<sup>862</sup> O tem obširno Galič, 2020.

iz 22. in 23. člena Ustave RS ne bi bilo poseženo – namen tega izrednega pravnega sredstva je v zagotavljanju objektivne koristi.<sup>863</sup> Še več, na ta način bi Vrhovno sodišče RS lahko še bolje opravljalo svojo ustavno dolžnost za poenotenje sodne prakse, kar je druga plat pozitivne obveznosti države za zagotavljanje enakega varstva pravic in enakosti pred zakonom.<sup>864</sup> Tudi Vrhovno sodišče RS je že zapisalo, da je namen soobstoja obeh izrednih pravnih sredstev ravno v tem, da se zaradi obstoja javnega interesa sanira pasivnost strank ali nezadostna kakovost predlogov za dopustitev revizije.<sup>865</sup>

Vendar pa se postavlja vprašanje, ali je smiselno imeti dva državna organa, ki sta zadolžena za *varovanje javnega interesa*. Prva možnost je torej, da bi *a priori* izključili možnost zahteve za varstvo zakonitosti v upravnem sporu. Podlago za takšno stališče bi lahko iskali v predlogu ZUS-1. Ta je iz črtal ureditev zahteve za varstvo zakonitosti, ki jo je poznal prejšnji Zakon o upravnem sporu (v nadaljevanju: ZUS).<sup>866</sup> V obrazložitvi predloga ZUS-1 je kot razlog za izključitev zahteve za varstvo zakonitosti navedena odsotnost ustavne podlage za prisotnost varuha javnega interesa v upravnem sporu, kar izhaja iz subjektivne koncepcije upravnega spora.<sup>867</sup> V tako zasnovanem upravnem sporu torej ni prostora za varstvo objektivne zakonitosti.<sup>868</sup> Takšno razlogovanje pa sloni na razumevanju koncepta varuha javnega interesa, kot ga je poznal prejšnji sistem<sup>869</sup> (in v zelo majhnem delu tudi ZPP), kjer je bilo mogoče na podlagi zahteve za varstvo zakonitosti poseči v sodno odločbo. Tudi prej veljavni ZUS je vseboval prav tak (ustavnopravno nesprejemljiv) koncept zahteve za varstvo zakonitosti, v okviru katere je možno poseči v pravnomočno sodno odločbo,<sup>870</sup> kar pa ne pomeni, da instituta ne bi bilo mogoče ohraniti z omejitvijo moči odločitev Vrhovnega sodišča RS na ugotovitveni učinek.<sup>871</sup>

Kot že omenjeno pa je zahteva za varstvo zakonitosti lahko pomembna za zagotavljanje javnega interesa v smislu enotne sodne prakse in razvoja prava. Če je zakonodajalec ocenil, da obstaja potreba po zagotavljanju enotne sodne prakse v zasebnopravnih sporih, obstaja takšna potreba

---

<sup>863</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 120/2021 z dne 16. februarja 2022, tč. 15 obrazložitve.

<sup>864</sup> Galič, 2020, str. 18-19.

<sup>865</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 68/2019 z dne 12. junija 2020, tč. 16 obrazložitve.

<sup>866</sup> Uradni list RS, št. 50/97 do 105/06.

<sup>867</sup> Predlog Zakona o upravnem sporu, EVA 2006-2011-008 z dne 1. junija 2006, str. 10-11.

<sup>868</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 506-508.

<sup>869</sup> Glej prvi odstavek 47. člena Zakona o upravnih sporih (Uradni list SFRJ, št. 4/77 do Uradni list RS, št. 50/97). Prim. 405. in 408. člen Zakona o pravdnem postopku (Uradni list SFRJ, št. 4/77 do Uradni list RS, št. 26/99).

<sup>870</sup> Glej drugi odstavek 84. člena v zvezi s 74. in 75. členom ZUS.

<sup>871</sup> Galič, 2020, str. 18-19. Prim. Sodba ESČP v zadevi Brumarescu proti Romuniji, št. 28342/95 z dne 28. oktobra 1999 in sodba ESČP v zadevi Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandiji, št. 26374/18 z dne 1. decembra 2020, tč. 238 obrazložitve.

*a fortiori* v upravnih sporih zaradi zagotavljanja učinkovitejšega in bolj predvidljivega nadzora nad upravnimi akti. V javnopravnih razmerjih namreč praviloma ni prostora za dogovor strank o pravni podlagi ali vsebini pravnega razmerja. Zaradi načel pravne države, delitve oblasti in učinkovitega izvajanja sodnega nadzora iz 157. člena Ustave RS pa je potreba za zagotavljanje odgovorov na pomembna pravna vprašanja in enotne sodne prakse, pa tudi razlage nedoločnega pojma javnega interesa *in concreto*, še toliko večja. Če bi zakonodajalec hotel iz upravnega postopka in upravnega spora povsem izločiti Državno tožilstvo kot varuha javnega interesa, bi Državnemu tožilstvu tudi odvzel možnost zastopanja javne koristi iz prvega odstavka 45. člena ZUP.

Zmedo z različnimi varuhi *javnega interesa* je mogoče odpraviti na podlagi razlikovanja med *javnim interesom* in *pravicami in interesi Republike Slovenije*. S pomočjo teleološke razlage pojma *javni interes* iz 18. člena ZUS-1 v povezavi s sistemsko razlago vloge, ki gre državnemu odvetništvu po ZDOdv-1, pridemo namreč do sklepa, da je namen zakona s tako močnimi pooblastili varovati pravice in interese Republike Slovenije. Ker je Republika Slovenija nosilka pravic in obveznosti, ni povsem nič spornega, da se vloži tožba v upravnem sporu za varstvo njenih premoženjskih in drugih pravic oziroma interesov. Na drugi strani je varuh javnega interesa v civilnem procesnem pravu državni tožilec. Z vidika sistemske usklajenosti funkcij različnih državnih organov bi kazalo varstvo *javnega interesa* (če bi sprejeli, da je državni odvetnik zastopnik interesov Republike Slovenije) prenesti na Državno tožilstvo, ali pa zahtevo za varstvo zakonitosti iz civilnega postopka prenesti na Državno odvetništvo. Glede na zgodovinsko ustaljeno pristojnost državnega tožilstva za varstvo javnega interesa v civilnih postopkih se zdi sicer boljša prva možnost.

Če pa bi dopustili, da organ, ki ni bil stranka postopka, izpodbija upravno odločbo, se postavi vprašanje, ali je takšna ureditev skladna z Ustavo RS? Gre namreč za poseg v upravno razmerje, ki je urejeno z dokončno odločbo ali celo pravnomočno sodno odločbo, ki naj bi posamezniku nudila določeno trdnost pravnega razmerja.<sup>872</sup> Še kako možen je namreč položaj, ko v javnem interesu tožbo v upravnem sporu (ali celo revizijo) vloži državni odvetnik, s tožbo uspe in tako morebitnemu stranskemu udeležencu, ki tožbe ni vložil, izboljša pravni položaj na rovaš posameznika, ki mu bo pravica z odpravo ali spremembo odločbe odvzeta, pri tem pa Republika Slovenija ne varuje svojih pravic in interesov. S tem se približujemo ideji zahteve za varstvo zakonitosti v pravnem postopku pred omejitvijo pooblastil sodišča na ugotovitveni učinek.

---

<sup>872</sup> Kerševan in Androjna, 2018, str. 347. Prim. Čebulj v Kovač in Kerševan (ur.), 2020, str. 501-505.

Tako bi kazalo pooblastilo Upravnega sodišča RS v primerih, ko bi državni odvetnik vložil tožbo v upravnem sporu zaradi varstva *javnega interesa* omejiti na ugotovitveni učinek.

### 3.3.20.3. Tožba na razveljavitev sodne poravnave

Tožba za razveljavitev sodne poravnave je nedejektivno, izredno pravno sredstvo, ki ga urejata 392. in 393. člen ZPP. Drugi odstavek 392. člena ZPP določa, da se tožba za razveljavitev sodne poravnave lahko vloži iz naslednjih razlogov: 1. ker je sodna poravnava sklenjena v zmoti ali pod vplivom sile ali zvižaje, 21. če je bila sodna poravnava sklenjena glede zahtevkov, s katerimi stranke ne morejo razpolagati, 3. ker je pri sklenitvi sodeloval sodnik ali sodnik porotnik, ki bi moral biti po zakonu izločen oziroma je bil s sklepom sodišča izločen in 4. če je pri sklenitvi sodne poravnave sodeloval nekdo, ki ne more biti pravdna stranka, ali če stranke, ki je pravna oseba, ni zastopal tisti, ki jo je po zakonu upravičen zastopati, ali če pravdno nesposobne stranke ni zastopal zakoniti zastopnik ali če ta ni imel potrebnega dovoljenja za pravdo ali za posamezna pravdna dejanja, ali če pooblaščenec ni imel pooblastila, razen, če je bila pravda oz. pravdna dejanja naknadno odobrena.

Teorija upravnega procesnega prava navaja, da je pravno sredstvo zoper sklenjeno sodno poravnavo v upravnem sporu tožba za razveljavitev sodne poravnave iz 392. člena ZPP, četudi tega ZUS-1 izrecno ne predpisuje.<sup>873</sup> Stališče se zdi pravilno, vendar pa gre v luči subsidiarne uporabe pravil ZPP preveriti, ali so razlogi, iz katerih se lahko vloži tožba za razveljavitev sodne poravnave, res primerni tudi za sodno poravnavo v upravnem sporu.<sup>874</sup>

Razlog iz prve točke drugega odstavka 392. člena ZPP bo možen samo pod predpostavko, da naravi sodne poravnave v upravnem sporu pripišemo tudi delno naravo upravne pogodbe in ne zgolj narave sodbe. Z drugimi besedami: sprejeti bi morali mešano naravo sodne poravnave,<sup>875</sup> prilagojeno za upravni spor. Kolikor bi se zadovoljili s stališčem, da ima sodna poravnava v upravnem sporu zgolj naravo sodne odločbe, bi namreč ne bilo razloga za spraševanje po napakah volje, ker so te možne zgolj pri sklepanju pravnih poslov, vključno z upravnimi pogodbami.<sup>876</sup> Možno pa bi bilo prek teleološke redukcije na podlagi tega besedila skonstruirati

---

<sup>873</sup> Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 327.

<sup>874</sup> Poudariti velja, da sodne prakse na to temo praktično ni. Avtor pojasnjuje, da je v iskalniku sodne prakse javno dostopna zgolj ena sodba v upravnem sporu zaradi tožbe za razveljavitev sodne poravnave, pri čemer je bila ta zavrnjena. Glej sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 1355/2013 z dne 10. oktobra 2013.

<sup>875</sup> Rijavec v Ude in Galič (ur.), 2010c, str. 580-581. Prim. Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 268/2011 z dne 3. aprila 2014, tč. 8 obrazložitve.

<sup>876</sup> Štemberger, 2023, str. 188-189.

razlog zlorabe oblasti, saj bi slednje najbrž lahko subsumirali pod pojem »vpliv sile ali zvijače«, ki sicer v horizontalnih zasebnopravnih razmerjih nima enake dimenzije.

Tudi glede neposredne uporabe druge točke drugega odstavka 392. člena ZPP lahko obstaja upravičena skepsa, saj zakon izrecno omenja nedovoljena razpolaganja v smislu 3. člena ZPP (tj. razpolaganje v nasprotju s prisilnim predpisi ali moralo). Gotovo bo sodišče lahko pazilo na razpolaganje v nasprotju s prisilnimi predpisi. Uporabna vrednost nasprotovanja morali bo zopet uporabna zgolj pod predpostavko, da ima sodna poravnava naravo upravne pogodbe. Sodeč po ureditvi razlogov ničnosti upravnih pogodb v Zvezni Republiki Nemčiji, se zdi tudi razlog nasprotovanja morali sprejemljiv.<sup>877</sup> Skladno z namenom upravnega prava ter upoštevajoč njegove specifike glede na civilno pravo pa se zdi na tem mestu poleg kogentnih predpisov in morale upoštevati tudi nasprotovanje javnemu interesu. Glede pomena javnega interesa v upravnem pravu bo namreč tudi to pomembna kategorija, zaradi katere bi se morala sodna poravnava izpodbijati. V zvezi s tem se pojavlja še vprašanje, ali bi moral biti možen razlog za izpodbijanje sodne poravnave tudi neupravičeno oškodovanje premoženjskih interesov Republike Slovenije, saj se ta pojem ne bo vedno prekrival z javnim interesom.

Tako tretja kot četrta točka drugega odstavka 392. člena ZPP predstavljata povsem procesni razlog, ki bo za izpodbijanje sodne poravnave v upravnem sporu relevanten, četudi bi sprejeli, da ima sodna poravnava zgolj naravo sodne odločbe.

### **3.3.21. DOLOČITEV STVARNE IN KRAJEVNE PRISTOJNOSTI**

Avtorica: Špela Polanc

Pristop k določanju krajevne pristojnosti konkretnega upravnega spora je že zaradi same organizacije Upravnega sodišča RS, ki se razlikuje od organizacije civilnih sodišč, drugačen, kljub vsemu pa vsebuje določbe, ki spominjajo na pravila o splošni krajevni pristojnosti, čeprav jih ZUS-1 tako ne poimenuje, in stvarni pristojnosti kot jo poznamo v ZPP. Upravno sodišče RS s sedežem v Ljubljani in tremi zunanjim oddelki predstavlja svojevrstno organizacijsko obliko, saj gre za enovit državni organ, razdeljen na več oddelkov, pri katerem je pristojnost sodišča enotna, konkretno na primeru pa se ugotavlja pristojnost posameznega oddelka.

Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika (4. odstavek 9. člena ZUS-1). Če tožnik nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, sodi Upravno sodišče RS na zunanjem oddelku, glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se s

---

<sup>877</sup> *Ibid.*, str. 137-138.

tožbo izpodbija (5. odstavek 9. člena ZUS-1). Nasprotno v pravnem postopku, kjer kot ključno velja stalno (začasno) prebivališče oziroma sedež tožene stranke, saj je po pravilih splošne krajevne pristojnosti, pristojno sodišče po prebivališču tožene stranke, v kolikor ni drugih izrecnih pravil. S tem želi postaviti osebe, ki so bile z upravnimi akti prizadete v svojem pravno varovanem položaju, v čimbolj enakovreden položaj s toženo stranko. Prav tako pa je pomembna procesna posledica tudi, da je zaradi organizacije zunanjih oddelkov enotnega sodišča tožba vložena pri krajevno pristojnem sodišču tudi v primeru, če jo stranka zmotno vloži pri oddelku, ki po členih o pristojnosti ne sodi na območje njenega prebivališča. V praksi sodnik poročevalec ali vodja oddelka tožbo z dopisom zgolj odstopi ustreznemu oddelku in zato tu ne govorimo o institutu izreka krajevno nepristojnega organa na ugovor tožene stranke ali po uradni dolžnosti kot to veleva 22. člen ZPP.

V pravdi je mogoč tudi sporazum o krajevni pristojnosti (69. člen ZPP), ki v upravnem sporu ni mogoč, saj kot navedeno o čisti krajevni pristojnosti zaradi enotnosti Upravnega sodišča RS ni moč govoriti. Niti ni mogoč dogovor o stvarni pristojnosti, ki je po enakem smislu prepovedan tudi v pravnih postopkih.

### **3.3.22. VRNITEV V PREJŠNJE STANJE**

Avtor: Aljoša Kalacanović

Pri vrnitvi v prejšnje stanje gre za vzpostavitev pravne fikcije, da stranka prekluzivnega procesnega roka ni zamudila. Pravno sredstvo vrnitve v prejšnje stanje je mogoče uveljavljati le, če je stranka zamudila prekluziven procesni rok, razlog za zamudo roka pa je opravičljiv (tj. ga stranka ni mogla predvideti). Skladno s pravnimi naziranjmi Ustavnega sodišča RS glede vrnitve v prejšnje stanje v pravnem postopku, gre pri vrnitvi v prejšnje stanje za način zagotavljanja pravice do izjave iz 22. člena Ustave RS, pri čemer se hkrati poseže v pravico nasprotne stranke do sojenja v razumnem roku.<sup>878</sup> V upravnem sporu sicer ne moremo govoriti o pravicah nasprotne stranke do sojenja v razumnem roku, saj je nasprotna stranka Republika Slovenija, samoupravna lokalna skupnost ali nosilec javnih pooblastil.<sup>879</sup> Ne glede na to pa ima interes za hitro odločitev prizadeta oseba s položajem stranke, ki bi ji odprava oziroma sprememba upravnega akta poslabšala pravni položaj.

---

<sup>878</sup> Glej npr. sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-184/98 z dne 2. februarja 1999, tč. 3 obrazložitve in sklep Ustavnega sodišča RS, št. Up-198/05 z dne 15. decembra 2006, tč. 3-4 obrazložitve. Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-279/08 z dne 9. julija 2009, tč. 18-19 obrazložitve.

<sup>879</sup> Prim. 1. člen ZUS-1.

Za razliko od določbe drugega odstavka 117. člena ZPP, ki določa 15-dnevni rok za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje, je za to procesno dejanje v drugem odstavku 24. člena ZUS-1 predviden 8-dnevni rok. V četrtem odstavku 24. člena ZUS-1 je predpisan tudi 3-mesečni objektivni rok za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje, ki je krajši od 6-mesečnega objektivnega roka, ki je določen v četrtem odstavku 117. člena ZPP. Teorija pravnega postopka opozarja, da sta trimesečni kot tudi polletni objektivni rok primerjalnopravno zelo kratka.<sup>880</sup> V luči povedanega tako ni najbolj jasno, zakaj je zakonodajalec v drugem odstavku 24. člena ZUS-1 uzakonil (in nato ohranil) trimesečni rok, saj v Predlogu ZUS-1 tega ni podrobneje obrazložil.<sup>881</sup> Res je sicer, da je v času sprejemanja ZUS-1 tudi ZPP vseboval 3-mesečni objektivni rok, vendar pa je zakonodajalec tega podaljšal z novelo ZPP-D. Tako ni jasno, ali gre predmetno diskrepanco v rokih pripisati malomarnosti zakonodajalca, ali pa je ta posledica tehtnega premisleka in želje po tem, da bi upravni spor s krajšimi roki postal bolj ekonomičen zaradi varstva javnega interesa. Ne glede na to pa velja izpostaviti, da se krajši roki za stranke vedno ne preslikajo tudi v hitrost odločanja sodišča.<sup>882</sup>

### **3.4. NEKATERI VIDIKI NEUPORABE PRAVIL ZPP KOT KRŠITEV USTAVNIH PROCESNIH JAMSTEV**

AVTOR: Aljoša Kalacanović

#### **3.4.1. DOSTOP DO SODNEGA SPISA (150. ČLEN ZPP)**

Na podlagi 24. v zvezi z 39. členom Ustave RS ima vsak, ki izkaže pravni interes, pravico do dostopa do informacij javnega značaja v zvezi s sodnim postopkom. Glede na to, da ZUS-1 izrecne določbe o dostopu tretjih do gradiv v sodnem spisu in do sodbe same ne vsebuje, se bo na podlagi 22. člena ZUS-1 za dostop do podatkov v spisu in do sodbe s strani tretjih oseb načeloma morala uporabiti določba 150. člena ZPP. Ta ureja pravice do pregledovanja in prepisovanja spisa v pravnem postopku. Vendar pa se kljub sodbi Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 4/2020 z dne 27. maja 2020, s katero je vzpostavljena načelna specialnost določb ZPP glede na določbe Zakona o dostopu do informacij javnega značaja<sup>883</sup> (v nadaljevanju: ZDIJZ), v upravnem sporu vprašanje vnovič odpira. V pravnem postopku sta stranki načeloma dva posameznika, medtem ko je v upravnem sporu tožena stranka vedno pravna oseba javnega

---

<sup>880</sup> Galič v Ude in Galič (ur.), 2010a, str. 496-499. Prim. paragraf 60 VwGO.

<sup>881</sup> Predlog Zakona o upravnem sporu, EVA 2006-2011-008 z dne 1. junija 2006, str. 84.

<sup>882</sup> Prim. Galič, 1998, str. 14-15.

<sup>883</sup> Uradni list RS, št. 51/06 do 141/22.

prava (Republika Slovenija, lokalna skupnost ali nosilec javnega pooblastila), ki bo praviloma zavezanec za dostop do informacij javnega značaja po določbah ZDIJZ.

Glede na to, da je dostop do gradiv iz sodnega spisa ustavna pravica, mora biti ta zagotovljena tudi v upravnem sporu. Ali je interpretacija, po kateri je 150. člen ZPP *a priori* specialnejši v razmerju do ZDIJZ primerna, za nekatere ostaja predmet razprave.<sup>884</sup> Vrhovno sodišče RS je pri odločanju v zadevi X Ips 4/2020 namreč operiralo pod predpostavko, da vsak procesni zakon vsebuje pravilo, ki je po vsebini prilagojeno zasnovi posameznega pravnega postopka.<sup>885</sup> Vendar pa je po zasnovi (stranke postopka in njihove pravice) upravni spor v bistvenem drugačen od pravnega postopka. V pravnem postopku sta stranki dva posameznika, ki oba uživata pravico do zasebnosti iz 38. člena Ustave RS in iz nje izvirajoče obveznosti varstva osebnih podatkov po Splošni uredbi o varstvu osebnih podatkov<sup>886</sup> ter Zakona o varstvu osebnih podatkov<sup>887</sup>. Ne glede na to pa je v upravnem sporu tožena stranka vedno pravna oseba javnega prava, ki je zavezana po ZDIJZ in ne uživa varstva osebnih podatkov.

Seveda pa je na podlagi ZVOP-2 in SUVOP zavezanec do informacij javnega značaja dolžan varovati osebne podatke posameznikov, ki se nahajajo v dokumentih, do katerih imajo tretje osebe dostop po ZDIJZ. Po tretjem odstavku 6. člena ZDIJZ so določeni podatki absolutno javni. To velja za okoljske podatke, podatke v zvezi s porabo javnega denarja, podatki v zvezi z opravljanjem javnih funkcij in delovnim razmerjem javnega uslužbenca. Posledično bi se glede dostopa do podatkov v zvezi s postopkom s strani tretjih oseb uporabil institut delnega dostopa po ZDIJZ, skladno s katerim morajo zavezanci ob upoštevanju načela sorazmernosti osebne podatke prikriti.

Pri tem velja opozoriti na pravico tretjih oseb do dostopa do listin v sodnem spisu, ki hkrati predstavljajo informacijo javnega značaja po ZDIJZ, a jih je ustvaril državni organ, ki ni del upravnega sodstva. V tem primeru se 150. člen ZPP v zvezi z 22. členom ZUS-1 zanesljivo ne bo uporabil, temveč morajo stranke zahteve za dostop do informacij javnega značaja nasloviti neposredno na organ, ki je dokument ustvaril.

Določba o dostopu do podatkov v sodnih spisih iz 150. člena ZPP bi prišla v poštev za dostop do informacij iz sodnega spisa s strani morebitnih stranskih udeležencev oziroma prizadetih oseb v smislu 19. člena ZUS-1 v postopkih pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem RS. Kot

---

<sup>884</sup> Za obširno analizo sodbe Vrhovnega sodišča RS glej Kilar Pahernik idr., 2021, str. 3-21.

<sup>885</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 4/2020 z dne 27. maja 2020.

<sup>886</sup> SUVOP, UL L 119, 4. 5. 2016, str. 1-88.

<sup>887</sup> ZVOP-2, Ur. l. RS, št. 163/22.

opozarja teorija pravnega postopka, se dostop dovoljuje osebi, ki je obveščena o pravdi, predniku, ali osebi s pravnim interesom, da vstopi v pravdo kot stranski intervenient.<sup>888</sup> V upravnem sporu to ustreza tako prizadetim osebam iz prvega odstavka 19. člena ZUS-1, kot tudi osebam iz tretjega odstavka 19. člena ZUS-1, ki po vsebini ustrezajo materialnim sospornikom, kot jih opredeljuje pravdni postopek.

Vendar pa določba ne bo imela posebnega pomena, kadar bo šlo za t. i. absoluten dostop do informacij javnega značaja. Ko bi šlo za upravne spore, v katerih bi tožena stranka razpolagala z informacijami iz tretjega odstavka 6. člena ZDIJZ, se kot *lex specialis* ne bo mogel uporabiti ZPP, kolikor bi posamezniki zahtevali omenjene informacije na podlagi ZDIJZ. V teh primerih namreč skladno z namensko razlago obeh zakonov ni dopustno, da bi lahko zakon, ki je namenjen varstvu pravic posameznikov, stopil kot *lex specialis* na mesto zakona, katerega funkcija je zagotavljati transparentnost in demokratičnost delovanja državnih organov.

### 3.4.2. NESUSPENZIVNOST TOŽBE V UPRAVNEM SPORU

Nesuspensivni učinek tožbe v upravnem sporu je določen v prvem odstavku 32. člena ZUS-1, ki tak učinek tožbi predpisuje kot pravilo. Le redko področni zakoni od načelne nesuspensivnosti tožbe v upravnem sporu določajo njeno suspensivnost, ki pa se praviloma nanaša na občutljive pravne položaje, ko bi lahko prišlo do ireverzibilnih posledic. Tako denimo Zakon o mednarodni zaščiti<sup>889</sup> (v nadaljevanju: ZMZ-1) v tretjem odstavku 70. člena določa suspensivni učinek tožbe v določenih primerih, ko bi izvršitev izpodbijanega akta lahko povzročila ireverzibilne posledice.<sup>890</sup> Eno izmed temeljnih ustavnih procesnih jamstev je pravica do učinkovitega pravnega sredstva in z njo povezana pravica do učinkovitega sodnega varstva iz 23. in 25. člena Ustave RS. Obe pravici se medsebojno prepletata, obenem pa je njuna temeljna zahteva, da je pravica do sodnega varstva praktična in učinkovita in ne zgolj teoretična in navidezna.<sup>891</sup> Tako pravica do učinkovitega pravnega sredstva v določenih situacijah terj

---

<sup>888</sup> Rijavec, v Ude in Galič (ur.), 2010, str. 585-586.

<sup>889</sup> Uradni list RS, št. 16/17 do 42/23.

<sup>890</sup> To so tožba zoper odločbo o zavrnitvi prošnje v rednem postopku, odločbo o zavrnitvi prošnje v pospešenem postopku, odločbo o zavrnitvi podaljšanja subsidiarne zaščite, odločbo, izdano na podlagi sedmega odstavka 69. člena ZMZ-1, odločbo o prenehanju statusa mednarodne zaščite zaradi razloga, navedenega v šestem odstavku 67. člena ZMZ-1, sklep o zavrženju prošnje na podlagi tretje alineje prvega odstavka 51. člena in četrtega odstavka 65. člena ZMZ-1.

<sup>891</sup> Glej npr. sodbo ESČP v zadevi Airey proti Irski, št. 6289/73 z dne 9. oktobra 1979, tč. 24 obrazložitve in sodbo ESČP v zadevi Artico proti Italiji, št. 6694/74 z dne 13. marca 1980, tč. 33 obrazložitve.

tudi suspenzivni učinek pravnega sredstva, s čimer lahko posameznik učinkovito prepreči izvršitev izpodbijanega akta.<sup>892</sup>

Ustavno sodišče RS se je v svoji sodni praksi že izreklo, da nesuspenzivnost sama po sebi ne povzroči neučinkovitosti pravice do pravnega sredstva, niti nujno ne pomeni posega v pravico iz 25. člena Ustave RS,<sup>893</sup> vendar pa je Ustavno sodišče RS navedlo, da odsotnost suspenzivnega učinka povzroči manjšo učinkovitost pravnega sredstva.<sup>894</sup> Nesuspenzivnost pravnega sredstva bi nasprotovala zahtevam po učinkovitosti pravnega sredstva le v primeru, ko po izvršitvi izpodbijane odločbe ne bi bilo več mogoče vzpostaviti stanja, kakršno je bilo pred izvršitvijo te odločbe.<sup>895</sup>

Ne glede na to pa je treba upoštevati, da je tu Ustavno sodišče RS presojalo pravno ureditev, kot izhaja iz samih določb ZUS-1, ki urejajo institut začasne odredbe, oziroma posebne določbe področnih zakonov, ki so urejale isti institut. Tako se Ustavno sodišče RS nikoli ni v resnici soočilo z vprašanjem presoje razlage, ki jo pravnim določbam pripisujeta Upravno in Vrhovno sodišče RS, torej za presojo po t. i. *Schumannovi formuli*.<sup>896</sup> Pri odločanju po *Schumannovi formuli* Ustavno sodišče RS neposredno subsumira razlogo sporne pravne določbe pod Ustavo, pri čemer se vpraša, ali je sodišče z razlogo določbi zakona dalo takšno vsebino, ki ji je ne more dati niti zakon.<sup>897</sup>

Navedeno je pomembno zlasti upoštevajoč dejstvo, da je upravnosodna praksa dolgo časa izjemno restriktivno razlagala pojem težko popravljive škode iz 32. člena ZUS-1.<sup>898</sup> Tožnik je posledično izdajo začasne odredbe ravno zaradi izjemno rigorozne razlage pravnega standarda *težko popravljive škode* lahko dosegel le stežka. Tako vprašljivo, ali je (bila) zaradi težko dosegljive suspenzivnosti tožba v upravnem sporu v Republiki Sloveniji res učinkovito pravno sredstvo v smislu 25. člena Ustave RS in 13. člena EKČP. Nesorazmernost posega v pravico iz

---

<sup>892</sup> Galič, 2004, str. 409. Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-297/95 z dne 28. oktobra 1998, tč. 13-18 obrazložitve.

<sup>893</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-279/95 z dne 28. oktobra 1998, tč. 11-15 obrazložitve; odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-155/11 z dne 18. decembra 2013, tč. 38 obrazložitve in odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2501/08 z dne 19. februarja 2009, tč. 12 obrazložitve.

<sup>894</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2501/08 z dne 19. februarja 2009.

<sup>895</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-2501/08 z dne 19. februarja 2009, tč. 12 obrazložitve. Ustavno sodišče je kot takšen primer spoznalo tudi odsotnost suspenzivnosti pravnega sredstva na področju mednarodne zaščite, v zadevi U-I-155/11 z dne 18. decembra 2013, kjer je ugotovilo neskladnost takratne ureditve z zahtevami 25. člena Ustave. Prim. Sodba ESČP v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, št. 30696/09 z dne 21. januarja 2011, tč. 293 obrazložitve.

<sup>896</sup> Glej npr. Galič, 2004, str. 453-454 in Knez, 2020, str. 1096.

<sup>897</sup> Galič v Avbelj (ur.), 2019a, str. 212-213. Prim. Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-268/20-12 z dne 10. junija 2021, tč. 13 obrazložitve.

<sup>898</sup> Kerševan, 2023, str. 3.

25. člena Ustave RS je v tako rigorozni razlagi pravnega standarda naposled le spoznalo tudi Vrhovno sodišče RS.<sup>899</sup> V sklepu, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022, je Vrhovno sodišče RS zapisalo, da mora za zagotovitev večje učinkovitosti sodnega varstva na področju davčnega prava olajšati izdajo začasnih odredb.<sup>900</sup> Glede na ureditev nesuspendivnosti pritožb v davčnem postopku zaradi fiskalnih interesov države,<sup>901</sup> je logično, da mora biti institut začasne odredbe na tem področju dostopnejši za zagotavljanje učinkovitega pravnega sredstva. Postavlja pa se vprašanje, ali bo takšna interpretacija Vrhovnega sodišča RS obveljala tudi v upravnih sporih z ostalih področij, izvzemši mednarodno zaščito, za katero (kot že pojasnjeno) izhajajo zahteve po suspendivnosti pravnih sredstev za zagotavljanje učinkovitosti pravnega sredstva. Navedeno je nujno iz dveh razlogov.

Prvič, 32. člen ZUS-1 ne predpisuje dokaznega standarda, s katerim mora posameznik izkazati nastanek težko popravljive škode. Po tem se tudi razlikuje od ureditve začasnih odredb po zakonu o izvršbi in zavarovanju, kjer se za izdajo začasne odredbe zahteva dokazni standard verjetnosti.<sup>902</sup> Drugič, zaradi izjemno restriktivne razlage 32. člena ZUS-1 v določenih situacijah upravni spor postal neučinkovito pravno sredstvo, posledično pa je bila posameznikom prekršena pravica do učinkovitega pravnega sredstva in/ali sodnega varstva. Že iz obrazložitve 32. člena predloga ZUS-1 izhaja, da je bila za učinkovitejše varovanje pravic odpravljena zakonska omejitev, po kateri je stranka morala najprej zahtevati zadržanje izvršitve upravnega akta pred upravnim organom.<sup>903</sup> Slednje implicitno kaže na relativno neučinkovitost instituta začasne odredbe v upravnem sporu že v času prejšnjega ZUS.

Upoštevajoč dejstvo, da je razlog za izjemno zadržanost pri izdajanju začasnih odredb v civilnih postopkih zlasti pomanjkanje kontradiktornosti skozi cel postopek izdajanja začasne odredbe in tako pomeni izjemo, ki jo je treba obravnavati restriktivno, je apriorna zadržanost v upravnem sporu nepotrebna. Za razliko od postopka izdaja začasne odredbe po ZIZ, je v upravnem sporu treba spoštovati načelo kontradiktornosti za zagotavljanje enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS, saj Vrhovno sodišče RS zahteva, da se predlog za izdajo začasne odredbe pošlje v odgovor nasprotni stranki.<sup>904</sup>

---

<sup>899</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022, tč. 8-13 obrazložitve.

<sup>900</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022, tč. 8 obrazložitve.

<sup>901</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-297/95 z dne 28. oktobra 1998, tč. 11 obrazložitve. Prim Kerševan in Podlipnik (ur.), 2023, str. 324 in 326-330.

<sup>902</sup> Prim. prvi odstavek 270. člena in prvi odstavek 272. člena ZIZ.

<sup>903</sup> Predlog Zakona o upravnem sporu, EVA: 2006-2011-0008 z dne 1. junija 2006, str. 87.

<sup>904</sup> Glej Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 183/2021 z dne 15. septembra 2021, tč. 11-12 obrazložitve in Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 182/2020 z dne 6. januarja 2021, tč. 6 obrazložitve.

V luči povedanega sta torej za ustavnoskladno rešitev mogoči dve opciji – ali naj sodišče z bolj ekstenzivno interpretacijo ter upoštevajoč dokazni standard verjetnosti razrahlja pogoje za izdajo začasnih odredb, ali pa naj ima vsaj izpodbojna tožba že po zakonu suspenzivni učinek, kot to velja v nemškem upravnem procesnem pravu.<sup>905</sup>

### **3.4.3. ZAGOTAVLJANJE NEPRISTRANSKOSTI IN LOČITEV PROCESNIH FUNKCIJ: PRIMER SEKTORSKIH REGULATORJEV**

Glede na široko paleto področji upravnega prava, v katerih upravni organi odločajo na podlagi pravil upravnega postopka, je upravni spor možen tudi zoper odločbe sektorskih regulatorjev. Tako denimo možnost upravnega spora Zakon o trgu finančnih instrumentov<sup>906</sup> (v nadaljevanju: ZTFI-1) v 475. členu, Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence<sup>907</sup> (v nadaljevanju: ZPOmK-2) pa v 97. členu predvidevata možnost upravnega spora zoper upravni akt Agencije za trg vrednostnih papirjev (v nadaljevanju: ATVP) in Agencije za varstvo konkurence (v nadaljevanju: AVK).

Težava se v upravnem sporu pojavi zlasti v primerih, ko Upravno sodišče RS na predlog tožnika ne postavi izvedenca, ki bi Upravnemu sodišču RS pomagal razumeti kompleksna dejanska stanja, ampak se zanaša na strokovne navedbe tožene stranke. V tem primeru se pod vprašaj postavlja zlasti ločenost procesnih funkcij sektorskega regulatorja, katerega stališča *de facto* pomenijo del navedb tožene stranke kot tudi izvedensko delo, kolikor sodišče v upravnem sporu ne postavi izvedenca. Takšno ravnanje pa z enakim implikacijami za integriteto upravnega sodstva in za zasledovanja ciljev subjektivnega koncepta upravnega spora spet ni v skladu z načelom sodniške nepristranskosti iz 23. člena Ustave RS in pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS ter njunega ustreznika v pravici do poštenega sodnega postopka iz prvega odstavka 6. člena EKČP.

Po sodni praksi ESČP,<sup>908</sup> ki jo sprejema tudi Ustavno sodišče RS,<sup>909</sup> priprava mnenja s strani specializiranega telesa, pred katerim poteka reševanje spora, sama po sebi ni v nasprotju s prvim odstavkom 6. člena EKČP. Kljub temu pa iz omenjene sodne prakse izhaja, da imajo izvedenska

---

<sup>905</sup> Kerševan, 2023, str. 3. Prim. paragraf 80 VwGO.

<sup>906</sup> Uradni list RS, št. 77/18 do 123/21.

<sup>907</sup> Uradni list RS, št. 130/22.

<sup>908</sup> Sodba ESČP v zadevi Sara Lind Eggertsdóttir proti Islandiji, št. 31930/04 z dne 5. julija 2007, tč. 47 obrazložitve in Sodba ESČP v zadevi Bönisch proti Avstriji, št. 8658/79 z dne 6. maja 1995, tč. 31-33 obrazložitve. Glej tudi Sodbo ESČP v zadevi Tabak proti Hrvaški, št. 24315/13 z dne 13. januarja 2022, tč. 60 obrazložitve. Za dodatno analizo sodne prakse ESČP s komentarjem glej Lovšin, 2018, str. 29-30.

<sup>909</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-233/15 z dne 19. oktobra 2017, tč. 18 obrazložitve in Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-454/15 z dne 20. decembra 2017, tč. 6 obrazložitve. Prim Mežnar, 2019, str. 483.

mnenja odločilen vpliv na končno odločitev sodišč.<sup>910</sup> Za presojo izvedeniške nepristranskosti se upoštevajo naslednja merila: 1. narava nalog, zaupanih izvedencu; 2. položaj izvedenca v okviru hierarhije nasprotne stranke in 3. vloga izvedenca v postopku, predvsem pri končni odločitvi.<sup>911</sup>

Tako Upravno<sup>912</sup> kot tudi Vrhovno sodišče RS<sup>913</sup> sta se že sklicevali na navedeno sodno prakso, zlasti pa na sodbo ESČP v zadevi *Korošec proti Sloveniji*, ko sta sodišči presojali različne oblike mnenj, ki so bila po svoji naravi izvedeniška, izdale pa so jih različne strokovne komisije,<sup>914</sup> inštituti in zavodi. Sodišči sta poudarili, da je mnenje v tem primeru lahko zgolj mnenje ene izmed strank v postopku, ki je zainteresirana za določen rezultat. Vendar pa takšnega stališča v upravnih sporih zoper odločbe regulatorjev ni možno zaznati.<sup>915</sup> Četudi se je navedena sodna praksa Ustavnega sodišča RS nanašala na Invalidske komisije Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, pa je stališče povsem uporabljivo tudi v postopku z regulatorjem. V obeh primerih gre namreč za postopek, v katerem se za odločanje sprva uporabljajo modificirana pravila ZUP,<sup>916</sup> pravno sredstvo zoper dokončno odločbo pa je socialni spor,<sup>917</sup> v katerem se subsidiarno uporabljajo določbe ZPP.<sup>918</sup>

Povsem enako velja, *mutatis mutandis*, tudi v primeru sektorskih regulatorjev. Brez vsakršnega dvoma bosta tako ATVP kot tudi AVK za vodenje postopka nadzora po ZTFI-1 in ZPOmK-2 imeli dovolj strokovnega znanja, da razumeta pravila stroke, ki predstavljajo bodisi zgornjo premiso, bodisi dejansko stanje, ki ga morata subsumirati pod pravno normo. Skladno z doktrino pravnega postopka je z izvedencem možno ugotavljati tako pravila stroke, ki so v pravnem postopku lahko pravne ali dejanske narave.<sup>919</sup> To pa ne pomeni, da na koncu pravil

---

<sup>910</sup> Sodba ESČP v zadevi Sara Lind Eggertsdóttir proti Islandiji, št. 31930/04 z dne 5. julija 2007, tč. 47 obrazložitve. Glej tudi Sodbo ESČP v zadevi Devinar proti Sloveniji, št. 28621/15 z dne 22. maja 2018, tč. 46 obrazložitve; Sodbo ESČP v zadevi Letinčič proti Hrvaški, št. 7183/11 z dne 3. maja 2016, tč. 51 obrazložitve in Sodbo ESČP v zadevi Korošec proti Sloveniji, št. 77212/12 z dne 8. oktobra 2015, tč. 47 obrazložitve.

<sup>911</sup> Tako Odločba Ustavnega sodišča RS, št. Up-233/15 z dne 19. oktobra 2017, tč. 18 obrazložitve in Odločba Ustavnega sodišča, št. Up-454/15 z dne 20. decembra 2017, tč. 6 obrazložitve. Prim Sodbo ESČP v zadevi Korošec proti Sloveniji, št. 77212/12 z dne 8. oktobra 2015, tč. 52 obrazložitve.

<sup>912</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. II U 295/2016-9 z dne 13. septembra 2017, tč. 25-26; Sodba Upravnega sodišča RS, št. II U 294/2018 z dne 22. aprila 2021, tč. 17 obrazložitve in Sodba Upravnega sodišča RS, št. IV U 179/2019-13 z dne 8. marca 2022, tč. 15 in nasl. obrazložitve.

<sup>913</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 76/2015 z dne 19. decembra 2017, tč. 21 obrazložitve.

<sup>914</sup> Denimo Komisija za cepljenje iz 22.b člena Zakona o nalezljivih boleznih, Ur. l. RS, št. 33/06 do 125/22.

<sup>915</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 323/2020-45 z dne 1. marca 2021, tč. 25 obrazložitve. Glej denimo tudi Sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 24/2019 z dne 18. maja 2020, tč. 28 obrazložitve in Sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 43/2019 z dne 18. maja 2020, tč. 23-25 obrazložitve.

<sup>916</sup> Glej prvi odstavek 11. člena Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2), Ur. l. RS, št. 96/12 do 84/23.

<sup>917</sup> Glej sedmi odstavek 201.a člena ZPIZ-2.

<sup>918</sup> Glej 19. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (ZDSS-1), Ur. l. RS, št. 2/04 do 196/21.

<sup>919</sup> Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010b, str. 475 obrazložitve.

stroke, ki tvorijo zgornjo premiso silogizma, sodišče ne bi interpretiralo samostojno. Na drugi strani deluje dokaj nenavadno dosedanje stališče Upravnega sodišča RS ter upravnega oddelka Vrhovnega sodišča RS, saj iz sodne prakse izhaja, da sta za razlago pravil stroke, ki tvorijo zgornjo premiso pravnega silogizma, izključno pristojna sodišče in regulator.<sup>920</sup> Slednje vsekakor drži, vendar pa ne drži, da zaradi tega ne bi bilo potrebno imenovati izvedenca, ali da je sodišče na izvedensko mnenje ali mnenje regulatorja kot tožene stranke vezano. To je namreč podvrženo prosti dokazni oceni iz 8. člena ZPP. Opustitev metodološkega napotka iz 8. člena ZPP pa lahko predstavlja bistveno kršitev določb pravnega postopka in posledično kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS.<sup>921</sup>

Mnenje regulatorja, ki je tudi v upravnem sporu, kjer naj bi si stranki prvič stali v prirejenem procesnem razmerju, zainteresiran za to, da bi njegova odločba obveljala, ne bo mnenje nepristranskega strokovnjaka, ki za izid upravnega spora ne bo zainteresiran. Če sodišče tako ne bi postavilo izvedenca, bi v tem primeru vloga izvedenca (oziroma mnenja regulatorja) odločilno vplivala na končno presojo sodišča. Obenem tožnik tudi ne bo imel možnosti s pravnim sredstvom doseči izločitve izvedenca iz postopka, kot to predpisuje prvi odstavek 247. člena ZPP.

Upoštevajoč povedano zgoraj, bo tudi v tem primeru opustitev imenovanja izvedenca oziroma pristranskost strokovnega mnenja regulatorja (z *de facto* avtoriteto izvedenskega mnenja) predstavljala relativno bistveno kršitev določb postopka po prvem odstavku 339. člena ZPP. Ta bo pomenila tudi kršitev zahteve po enakopravnosti strank v postopku, posledično pa se stranki spet sploh ne bosta mogli srečati v prirejenih procesnih položajih, saj bi bil sektorski regulator že *ab initio* v privilegiranem položaju v zvezi s svojim mnenjem glede razlage pravnih standardov.<sup>922</sup> Tako se je do spremembe sodne prakse pod vprašaj postavljala učinkovitost pravice do sodnega varstva iz 23. člena Ustave RS in pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS posledično pa tudi vprašanje učinkovitosti nadzora nad zakonitostjo delovanja uprave iz tretjega odstavka 120. člena v povezavi s prvim odstavkom 157. člena Ustave RS ter dejansko uresničitev načela delitve oblasti iz 3. člena Ustave RS. Na tem mestu pa velja

---

<sup>920</sup> Sodba Upravnega sodišča RS, št. I U 323/2020-45 z dne 1. marca 2021, tč. 25 obrazložitve. Glej denimo tudi Sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 24/2019 z dne 18. maja 2020, tč. 28 obrazložitve in Sodbo Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 43/2019 z dne 18. maja 2020, tč. 23-25 obrazložitve.

<sup>921</sup> Prim. Zobec v Ude in Galič (ur.), 2010a, str. 95.

<sup>922</sup> Poleg zadržanosti sodišča v zvezi z upoštevanjem pravil pravnega postopka glede postavljanja izvedencev tu k procesni neenakopravnosti prispeva tudi t. i. koncept zadržanega sodnega nadzora. Glej Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 43/2019 z dne 18. maja 2020, tč. 14 obrazložitve in Sodbo Upravnega sodišča RS, št. I U 1826/2021-37 z dne 7. marca 2023, tč. 16 obrazložitve.

opozoriti na nedavno spremembo sodne prakse, s katero je upravni oddelek Vrhovnega sodišča RS izrecno zavrnil možnost, da bi bilo sodišče lahko vezano na mnenje drugega državnega organa.<sup>923</sup> Vrhovno sodišče RS je v sklepu izpostavilo, da bi takšna vezanost pomenila neskladje s 23. členom Ustave RS, kar pa bi poseglo tudi v pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS.<sup>924</sup> Navedeno stališče potrjuje, da je bila predhodna sodna praksa glede t. i. zadržane presoje v primeru odločb sektorskih regulatorjev nezdružljiva z ustavnimi procesnimi jamstvi, a je sedaj anomalija bila dokončno odpravljena, kar bo zagotovilo večjo učinkovitost upravnega spora zoper odločbe regulatorjev.

---

<sup>923</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 12/2023 z dne 30. novembra 2023.

<sup>924</sup> *Ibid*, tč. 28-29 obrazložitve.

## 4. UPORABA PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V UPRAVNEM SPORU V NEKATERIH IZBRANIH TUJIH DRŽAVAH

Za celovitejšo sliko o uporabi pravil pravnega postopka v upravnem sporu se poglavje osredotoča na primerjalnopravno analizo ureditve uporabe pravil pravnega postopka v Zvezni republiki Nemčiji, Republiki Avstriji, Republiki Srbiji, Republiki Hrvaški ter Slovaški Republiki. Primerjavo z Zvezno republiko Nemčijo in Republiko Avstrijo smo izbrali, ker se je slovenski zakonodajalec odločil za subjektivni koncept upravnega spora, ki je bližje germanskemu pravnemu krogu, obenem pa se je pri sprejemanju ZUS-1 po nemški in avstrijski ureditvi upravnega spora po subjektivnem konceptu zgledoval tudi predlagatelj zakonodajne spremembe.<sup>925</sup> Na drugi strani je analiza ureditve upravnega spora v Republiki Srbiji in Republiki Hrvaški utemeljena zaradi opazovanja razvoja ureditev glede na ureditev v Sloveniji, saj se je v prejšnji skupni državi v vseh treh republikah uporabljal Zakon o upravnih sporih.<sup>926</sup> Končno smo se za analizo ureditve v Slovaški Republiki odločili zato, ker spada v srednjeevropski kontinentalni pravni krog. Obenem je tudi sama, tako kot tudi Republika Slovenija, bila pred letom 1989 ena izmed socialističnih držav, ki je tekom tranzicije pravni sistem vsaj deloma morala postaviti na novo.

### 4.1. NEMČIJA

AVTOR: Alen Kerkoč

Po analizi slovenske in nemške zakonske ureditve upravnega spora lahko ugotovimo, da so temeljna načela in pravni instituti v Sloveniji na področju upravnega spora urejeni v bistvenem enako, iz česar lahko sklepamo, da je slovenska ureditev upravnega spora večino določb po vsej verjetnosti črpala ravno iz nemškega pravnega sistema. Že temeljna določba Temeljnega zakona (*Grundgesetz*, v nadaljevanju GG)<sup>927</sup> Zvezne Republike Nemčije ureja sodni nadzor nad akti uprave, in sicer četrti odstavek 19. člena tega zakona, ki pravi: »*Če je kdo s strani javne oblasti prizadet v svojih pravicah, mu je odprta pravna pot. Če ni določena posebna pristojnost je na voljo redna pravna pot.*« Nemška ustavna ureditev torej zapoveduje sodni nadzor nad akti

---

<sup>925</sup> Predlog zakona o upravnem sporu z dne 1. junija 2006, EVA 2006-2011-0008, str. 20-28 in str. 36-42.

<sup>926</sup> V zadnji obliki je v prej skupni Socialistični federativni republiki Jugoslaviji veljal Zakon o upravnih sporih (ZUS), Uradni list SFRJ, št. 4-39/1977 do 83/1989.

<sup>927</sup> BGBI Teil III, 100-1.

uprave v primeru kršitve katerihkoli pravic (ne le ustavnih pravic).<sup>928</sup> Upravni spor v Nemčiji tako temelji na subjektivni koncepciji upravnega spora, ko so z javnopravnim aktom kršene subjektivne pravice posameznika (izrecno urejeno tudi v 40. členu VwGO). Zgolj zatrjevanje objektivne nezakonitosti akta ali dejanja uprave torej ne zadostuje. Navedena ustavna določba spada med temeljne človekove pravice in se označuje kot glavna postopkovna pravica (*»formelles Hauptgrundrecht«*).<sup>929</sup> Po nemški pravni teoriji pojem »pravna pot« pomeni sodno pot, ki predstavlja pravno sredstvo, na podlagi katerega o pravni pravilnosti akta uprave presojajo neodvisna sodišča.<sup>930</sup> Delovanje Zveznega upravnega sodišča kot najvišjega sodišča za področje upravnega sodstva je urejeno v VwGO.

Upravno sodstvo je v Nemčiji organizirano tristopenjsko<sup>931</sup>, saj v zveznih deželah na prvi stopnji odloča upravno sodišče, na drugi stopnji višje upravno sodišče (*Oberverwaltungsgericht, Verwaltungsgerichtshof*), na tretji stopnji pa na zvezni ravni Zvezno upravno sodišče (*Bundesverwaltungsgericht*). V skladu z VwGO mora imeti vsaka dežela ustanovljeno vsaj eno upravno sodišče in sme imeti le eno višje upravno sodišče. Zakon tudi dopušča možnost, da ima več zveznih dežel skupno višje upravno sodišče. Upravno sodišče odloča preko svojih oddelkov (*Kammern*), ki odločajo na glavni obravnavi v sestavi treh poklicnih sodnikov in dveh častnih sodnikov, razen v zakonsko določenih primerih, v katerih odloča sodnik posameznik.<sup>932</sup>

Pritožba je dopustna zgolj v primeru, da jo v svoji sodbi dopusti upravno sodišče oziroma v primeru, da je sodišče ne dopusti, če jo stranka doseže s posebno pritožbo zoper to odločitev (*Nichtzulassungsbeschwerde*).<sup>933</sup> Pomen odločitev višjih upravnih sodišč je izredno velik, saj predstavljajo najvišjo upravnosodno instanco v zveznih deželah. Na Zvezno upravno sodišče je zoper odločbo druge stopnje mogoče vložiti zahtevo po reviziji, ki pa se lahko vloži le pod pogojem, da je to izrecno določeno v sodbi druge stopnje oziroma, če je stranka to dosegla s posebno pritožbo. Kot v Sloveniji, se v postopku revizije presoja le materialnopravne in postopkovne napake sodbe, ne pa tudi pomanjkljivosti ugotavljanja dejanskega stanja. Pri posebni obliki revizije »revizija s preskokom« (*Sprungrevision*) se pa presoja le materialna pravilnost sodbe.<sup>934</sup>

---

<sup>928</sup> Ipsen, 1996, str. 233.

<sup>929</sup> Stern, 2000, str. 3.

<sup>930</sup> Ipsen, 1996, str. 234 in Hesse, 1995, str. 150.

<sup>931</sup> Glej 2. do 14. člen VwGO.

<sup>932</sup> Glej 5. člen VwGO.

<sup>933</sup> Hufen, 2000, str. 54.

<sup>934</sup> Driehaus in Pietzner, 1996, str. 186.

#### 4.1.1. PRIMERNA UPORABA ZAKONA O SODIŠČIH (GVG) IN ZAKONA O CIVILNEM POSTOPKU (ZPO) V UPRAVNEM SPORU

Čeprav je VwGO samostojni procesni zakon o upravnem sporu v Nemčiji, se na nekaterih mestih neposredno sklicuje na standarde ali skupine standardov iz GVG<sup>935</sup> in zlasti ZPO<sup>936</sup>. V 173. členu VwGO je predpisana primerna uporaba določb GVG in ZPO. V prvem odstavku 173. člena VwGO je določeno, da se GVG in ZPO uporabljata subsidiarno, če VwGO ne vsebuje niti izrecnih določb niti izrecnih sklicevanj. Takšen generalni sklic dopolnjuje posamezne določbe VwGO, da se poskuša ustvariti celovito normiranost upravnega spora brez pravnih praznin. V kolikor se VwGO neposredno sklicuje na določbe GVG in ZPO, je njuna primerna uporaba izključena prav na podlagi 173. člena VwGO. Iz slednjega člena izhajata dva pogoja za primerno uporabo GVG in ZPO, in sicer da obstoji pravna praznina ter da je podana združljivost. Samo če VwGO ne vsebuje nobenih določb o postopku, je treba primerno uporabiti GVG in ZPO prek 173. člena VwGO. Med pregledom določb je potrebno preučiti vse določbe VwGO, vključno s standardi, ki so že izrecno navedeni, da se ugotovi, ali jih je treba dopolniti. Ob tem pa se uporabi določba GVG in ZPO le pod pogojem, da ni temeljnih razlik med obema vrstama postopka. Slednje se ugotovi s pomočjo primerjave različnih postopkovnih načel (zlasti preiskovalnega načela in načela dispozitivnosti). Če torej ni podanih temeljnih razlik med obema vrstama postopka, se lahko posamezna določba GVG in ZPO primerno (oz. ustrezno) uporabi v upravnem sporu.<sup>937</sup>

Referenca na GVG in ZPO je dinamična, kar pomeni, da se ob spremembi referenčnega objekta samodejno spremeni tudi VwGO. Zaradi predolгих sodnih postopkov na upravnih sodiščih so ustvarili nove člene (198. člen, 200. člen) GVG in posledično slednje pomeni, da se je samodejno prilagodil VwGO. Glede na to, da gre za istega zakonodajalca predmetnih zakonov, je slednje ustavnoskladno.<sup>938</sup>

Primeri primerne uporabe določb ZPO v upravnem sporu so naslednji: vrnitev v prejšnje stanje (176. člen ZPO); prekinitev in mirovanje postopka (239. člen ZPO); opredelitev predmeta spora (265., 266. člen ZPO); očitnost dejstev (291. člen ZPO); ponovna vložitev tožbe (269. člen ZPO); enostavnost dokazovanja višine povzročene škode in ocene škode s strani sodišča (287.

---

<sup>935</sup> Glej 4. in 55. člen GVG.

<sup>936</sup> Glej 54., 57., 62., 64., 98., 105., 123. in prvi odstavek 167. člena ZPO.

<sup>937</sup> Na primer pri presoji dopustnosti tožbe se uporabijo neposredno določbe GVG. Pri presoji pristojnosti pa velja primerna uporaba 17. člena GVG, saj je potrebno predmetno določbo uporabiti ustrezno v skladu s 83. oddelkom VwGO.

<sup>938</sup> Schenke, 1980, str. 743.

člen ZPO); prekluzija glede uveljavljanja procesnih kršitev v pritožbi (295. člen ZPO); dopustnost začasne ugotovitvene tožbe (256. člen ZPO); tožba za uveljavljanje spremenjenih okoliščin (323. člen ZPO); arbitražni postopek (173. člen ZPO); mediacija (278. člen ZPO) ipd.

#### **4.1.1.1. ZAHTEVKI V PRIMERU PREDOLGIH SODNIH POSTOPKOV**

Z Zakonom o pravnem varstvu v primeru predolgih sodnih postopkov in kazenskih preiskav (*Gesetz über den Rechtsschutz bei überlangen Gerichtsverfahren und strafrechtlichen Ermittlungsverfahren*)<sup>939</sup> z dne 24. novembra 2011 je zakonodajalec ustvaril nov *sui generis* odškodninski zahtevek proti državi v 198. – 201. členih GVG. S tem se je nemški zakonodajalec odzval na vse pogostejše obsodbe ZR Nemčije s strani ESČP zaradi kršitve prvega odstavka 6. člena EKČP zaradi predolgih sodnih postopkov. Ureditev je celovita (z izjemo postopkov v primeru insolventnosti), saj zajema tudi upravno sodne postopke, čeprav le ti ne spadajo na področje uporabe EKČP v smislu civilnega prava.

V prvem odstavku 198. člena GVG je zakonodajalec za vsakogar, ki je kot stranka zaradi dolgega sodnega postopka v slabšem položaju ustvaril pravico do primerne odškodnine, ki jo je treba uveljavljati v ločenem postopku. Kljub temu pa je ta kompenzacijski pristop združen s preventivnim sredstvom, in sicer s pritožbo zaradi zamude v sodnem postopku.

#### **4.1.2. PREISKOVALNO NAČELO**

V nemški ureditvi upravnega spora je za razliko od pravdnega postopka poudarjeno preiskovalno načelo, ki je urejeno v prvem odstavku 86. člena VwGO. Slednje se utemeljuje predvsem s tem, da javni interes terja objektivno pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja v posameznem primeru, kar posledično narekuje aktivno dejavnost sodišča.<sup>940</sup> Posredno naj bi takšna ureditev zagotavljala jasnost in nevtralnost ugotavljanja dejanskega stanja.<sup>941</sup> S tem ne pomeni, da so stranke v postopku povsem pasivne, saj obstaja njihova dolžnost, da navajajo vsa dejstva in predložijo vse dokaze, ki so v povezavi s predmetom odločanja.<sup>942</sup> Kljub temu pa se tudi poudarja, da se sodišče ne more razbremeniti svoje obveznosti ugotavljanja dejanskega stanja, da bi slednje v celoti preneslo na stranke.<sup>943</sup>

V primeru pomanjkljivo ugotovljenega dejanskega stanja, ki je lahko posledica neustrezne uporabe preiskovalnih pooblastil sodišča, nemška pravna teorija slednje pojmuje kot

---

<sup>939</sup> BGBI. I, 2302.

<sup>940</sup> Hufen, 2000, str. 586-587.

<sup>941</sup> *Ibid.*

<sup>942</sup> *Ibid.*

<sup>943</sup> *Ibid.*, str. 588.

postopkovna kršitev.<sup>944</sup> Glede tega, ali navedena postopkovna kršitev sama po sebi vodi v odpravo izdanega akta ali v popravilo pomanjkljivosti v postopku pritožbe, pa po mnenju nemške teorije vlada precejšnja kazuistika.<sup>945</sup>

#### 4.1.3. MATERIALNO PROCESNO VODSTVO

Pravica biti zaslišan (*Rechtliches Gehör*) izhaja iz prvega odstavka 103. člena GG.<sup>946</sup> To procesno jamstvo je zagotovljeno ne zgolj v postopkih pred upravnimi organi, temveč tudi v sodnih postopkih in zagotavlja pravico sodelovati v sodnem postopku. Vsebina te pravice je definirana tudi s pravico do informacij v zvezi s postopkom in njegovo podlago, kar omogoča posamezniku predvsem vpogled v različne dokumente (prvi odstavek 100. člena VwGO), razjasnitev pomembnejših odločitev za postopek (tretji odstavek 86. člena VwGO), pravočasno vabljenje na glavno obravnavo (prvi odstavek 102. člena VwGO), pravico sodelovati v dokaznem postopku (prvi odstavek 97. člena VwGO), seznanjenost s stališčem drugih udeležencev postopka.<sup>947</sup> Na ta način je določena dolžnost obveščanja (*die Hinweispflicht*). Predsednik senata je na tej podlagi dolžan skrbeti za odpravo procesnih napak, razjasnitev nejasnih tožbenih zahtevkov, postavljanje ustreznih zahtevkov, dopolnjevanje pomanjkljivih dejstev in podajo navedb, ki so potrebne za ugotovitev in presojo dejanskega stanja.<sup>948</sup> Če primerjamo z našim pravnim sistemom, lahko ugotovimo, da iz dolžnosti obveščanja izhajajo zahteve po materialnem procesnem vodstvu, ki so po vsebini podobne našim. Upravna sodišča so dolžna preprečevati, da stranke zaradi svoje nevednosti ali neukosti ne bi uresničile svojih pravic in zahtevkov.<sup>949</sup>

Predmet spora mora biti celostno obravnavan po določbi prvega odstavka 104. člena VwGO, in sicer tako z vidika dejanskih kot tudi z vidika pravnih vprašanj. Sodišče mora po uradni dolžnosti preprečevati možnosti nepričakovanih odločitev (*Überraschungsentscheidungen*). Tretji odstavek 86. člena VwGO predvideva materialno procesno vodstvo ne le na glavni obravnavi, temveč v celotnem sodnem postopku, in sicer že od trenutka vložitve tožbe.<sup>950</sup> Slednje zajema pozive k odpravi formalnih pomanjkljivosti, če so te odpravljive; pozive k razjasnitvi in popravi tožbenih predlogov ter pozive k dopolnitvi nepopolnih dejanskih navedb

---

<sup>944</sup> *Ibid.*, str. 450.

<sup>945</sup> Stern, 2000, str. 233.

<sup>946</sup> »Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.«

<sup>947</sup> Hufen, 2005, str. 551 – 552.

<sup>948</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 127.

<sup>949</sup> Obširneje o tem glej Jürgen Brandt in Michael Sach: Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess / herausgegeben von Jürgen Brandt und Michael Sachs. C. F. Müller, Heidelberg, 2009, str. 607-610.

<sup>950</sup> Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 127.

in k podaji navedb, ki so nujne za ugotovitev in presojo dejanskega stanja.<sup>951</sup> Če obstajajo dvomi glede pravilnega poteka postopka ali če ni soglasnega pravnega mnenja o procesnih ali materialnih vprašanjih, materialno procesno vodstvo vključuje tudi razpravljanje o različnih pravnih možnostih rešitve te situacije.<sup>952</sup> Kljub temu pa omenjeni člen od sodišča ne zahteva, da bi strankam ob zaključku postopka pred ali po končanem posvetovanju razkrilo, kako bo odločilo v zadevi.<sup>953</sup> Sodišče lahko kljub temu med posvetovanjem izoblikuje preliminarno (provizorično) pravno mnenje glede določenega vprašanja, če je o tem predhodno potekala razprava s strankami. Zvezno upravno sodišče ZR Nemčije (*Bundesverwaltungsgericht*) je v sodbi z dne 19. aprila 2011 povedalo, da če so stranke na podlagi podanega preliminarne pravnega mnenja prilagodile svoja procesna dejanja, nato pa je sodišče odločilo, da se bo v končni odločitvi oprlo na pravno podlago, ki jo stranke kljub potrebni skrbnosti med postopkom niso mogle predvideti, mora sodišče o spremenjeni pravni podlagi obvestiti stranke.<sup>954</sup>

#### 4.1.4. GLAVNA OBRAVNAVA

Sojenje po opravljeni glavni obravnavi (*mündliche Verhandlung*) je tako kot v Sloveniji tudi v Nemčiji pravilo. Slednje torej pomeni, da se izvede vedno, če ni določeno drugače (prvi odstavek 101. člena VwGO in prvi odstavek 51. člena ZUS-1). Z izvedbo glavne obravnave so izpolnjene zahteve, ki jih vzpostavlja načelo neposrednosti, pravica biti zaslišan in načelo enake obravnave v postopku.<sup>955</sup> Na seji se lahko odloča le, če se pri obravnavi predmeta ne pokažejo nobena posebna dejanska ali pravna vprašanja in dejansko stanje ni sporno, tako da lahko sodišče odloči, ne da bi moralo še dodatno izvajati posebno obravnavo in ponovno zasliševati stranki ali izvajati druge dokaze. Sodišče lahko odloča na seji tudi, ko se stranki strinjata o vseh za odločitev bistvenih elementih dejanskega stanja. Glavna obravnava se ne izvede tudi v primeru, ko vsi udeleženci postopka soglašajo, da se glavna obravnava ne opravi (drugi odstavek 101. člena VwGO). Sodišče v teh primerih, ko odloča na seji, ne odloči s sodbo, ampak s posebno odločbo (*Gerichtsbescheid*)<sup>956</sup>, ki pa ima učinek sodbe in se lahko prav tako izpodbija s pravnimi sredstvi. Če se ne strinjajo z odločitvijo, imajo stranke možnosti zahtevati izvedbo glavne obravnave. Po pregledu nemške sodne prakse<sup>957</sup> je kar nekaj primerov, ko posamezniki

---

<sup>951</sup> *Ibid.*

<sup>952</sup> *Ibid.*, str. 128.

<sup>953</sup> *Ibid.*

<sup>954</sup> Zvezno upravno sodišče ZR Nemčije (*Bundesverwaltungsgericht*) v sodbi z dne 19. aprila 2011 – 4 BN 4.11.

<sup>955</sup> Hufen, 2005, str. 586.

<sup>956</sup> Glej 84. člen VwGO.

<sup>957</sup> Glej sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 17. julija 2003 - 7 B 62.03; Sklep Višjega upravnega sodišča (VGH) Baden-Württemberg z dne 15. marca 2000 - A 6 S 48/00.

s tožbo izpodbijajo *Gerichtsbescheid* iz razloga, da je bila ravno zaradi neizvedbe glavne obravnave kršena pravica do izjave in je zaradi tega prišlo do kršitve postopka. Sodišča v takšnih primerih zavrnejo tožbo z obrazložitvijo, da morajo posamezniki naprej izpodbijati prvotni *Gerichtsbescheid* s tem, da zahtevajo izvedbo glavne obravnave na podlagi drugega odstavka 84. člena VwGO.<sup>958</sup>

Sodišče je zavezano, da najmanj v dveh tednih oziroma v štirih tednih pred datumom glavne obravnave (če se ta opravi pred nemškim Zveznim upravnim sodiščem) strankam vroči vabila.<sup>959</sup> Če se povabljeni brez opravičila ne udeležijo postopka, se obravnava kljub temu opravi. Če sodišče oceni, da bi bila osebna navzočnost strank koristna za razjasnitev dejstev ali za dosego poravnave med strankama, lahko na podlagi prvega odstavka 95. člena VwGO odredi, da se mora stranka postopka osebno udeležiti. V primeru, če se povabljena stranka osebno ne udeleži obravnave, ji sodišče lahko s sklepom izreče denarno kazen v razponu med 5,00 in 1.000,00 evri.<sup>960</sup> Tako kot v slovenski ureditvi pa v primeru nenavzočnosti strank sodišče ne sme izdati zamudne sodbe (*Versäumnisurteil*). Slednje izhaja iz načela oficialnosti, ki zavezuje nemško upravno sodišče.<sup>961</sup>

Nemška ureditev daje sodnikom več procesnih možnosti za izvajanje glavnih obravnav kot slovenska ureditev, saj imajo po določbi tretjega odstavka 104. člena VwGO možnost, da ponovno uvedejo glavno obravnavo, čeprav je bila ta v skladu z zakonom že opredeljena kot zaključena. Za takšno odločitev morajo biti podani utemeljeni razlogi, in sicer, če dejansko stanje ni dovolj razjasnjeno za sprejem odločitve, če je potrebno dodatno zagotoviti pravico do izjave ali če obstajajo okoliščine, ki vodijo v potencialno pomanjkljivo sodno odločitev.<sup>962</sup>

Glavna obravnava ima v nemškem pravnem sistemu pomembno vrednost, saj zagotavlja pravico do izjave ter prepoved izdaje odločbe »presenečanja« (*Überraschungsentscheidung*).<sup>963</sup> Nemška pravna teorija postavlja v ospredje spoštovanje človekovega dostojanstva, ki terja, da v moderni upravni državi državljani niso le adresat norm, temveč enakopravni udeleženci v postopku. Upravno sodstvo mora zato še posebej paziti, da posameznik ne postane objekt sprejetih oblastvenih odločitev.<sup>964</sup> Udeležencu postopka mora biti zato zagotovljena možnost vplivanja na postopek in na njegov končni rezultat preko glavne obravnave, že nenazadnje

---

<sup>958</sup> Brinovec in Pokrajčević v Žuber (ur.), 2018, str. 133–135.

<sup>959</sup> Glej prvi odstavek 102. člena VwGO.

<sup>960</sup> Eyermann in Fröhler (ur.), 2010, str. 652.

<sup>961</sup> Eyermann in Fröhler (ur.), 2010, str. 654.

<sup>962</sup> Brandt, Jürgen, Domgörgen, Ulf idr., 2018, str. 647.

<sup>963</sup> Glej sklep Zveznega upravnega sodišča z dne 5. marca 2018 – 1 BvR 1011/17.

<sup>964</sup> Hufen, 2000, str. 577.

zaradi načela pravne države in zaupanja v pravo. Na podlagi pregleda nemške sodne prakse sta Brinovec in Pokrajčević ugotovili, da je majhno število sodb, s katerimi je bila ugotovljena kršitev pravice do izjave zaradi neizvedbe glavne obravnave, iz česar lahko izpeljemo sklep, da nemški sodniki bolj zavzeto izvajajo glavne obravnave.<sup>965</sup>

---

<sup>965</sup> Brinovec in Pokrajčević v Žuber (ur.), 2018, str. 138.

## 4.2. AVSTRIJA

AVTOR: Luka Jager

### 4.2.1. UVOD

Avstrijska ureditev postopka upravnosodnega nadzora se zaradi neuporabe pravil pravnega postopka bistveno razlikuje od slovenske. 17. člen Zveznega zakona o postopku pred upravnimi sodišči, (nem. *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*,<sup>966</sup> v nadaljevanju: VwGVG) namreč določa, da se v postopku upravnosodnega nadzora subsidiarno uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (nem. *Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*,<sup>967</sup> v nadaljevanju: AVG), kar pomeni, da se v primeru, ko VwGVG ne določa posebnih procesnih pravil, uporabljajo tista iz splošnega upravnega postopka (AVG). Slednje rezultira v dejstvu, da se avstrijski upravnosodni postopek naslanja na od pravnega postopka drugačen zbir načel, kar se izraža v tem, da se določena procesna dejanja v postopku odvijajo drugače, kot bi se, če bi sledili načelom in pravilom pravnega postopka. Predmetno poglavje bo uvodoma predstavilo organizacijo avstrijskega upravnega sodstva, nato pa bo predstavljen potek avstrijskega upravnosodnega postopka. Temu bo sledila predstavitev razmerja med VwGVG in drugimi zakoni, ki se uporabljajo v sodnem postopku, in nenazadnje predstavitev bistvenejših načel, na katerih raziskovan postopek stoji. Preko navedenih poglavij se bodo izrazile razlike v primerjavi z nacionalno ureditvijo, ki je bila obravnavana v prejšnjih točkah.

### 4.2.2. SPLOŠNO O UPRAVNEM SPORU V REPUBLIKI AVSTRIJI

Nadzor nad zakonitostjo upravnih aktov v Republiki Avstriji vrši upravno sodstvo. Od reforme, ki je začela veljati leta 2014 se je funkcija nadzora, ki so jo poleg vrhovnega upravnega sodišča (*»Verwaltungsgerichtshof«*) dotedaj zaradi potreb skladnosti s 6. členom EKČP izvrševali tudi neodvisni (kvazisodni) upravni tribunali oz. senati, v veliki meri prenesla na upravna sodišča.<sup>968</sup> Upravni senati so se z reformo bodisi preoblikovali ali vključili v upravna sodišča, bodisi postali upravni organi, katerih odločitve so predmet presoje novonastalih upravnih sodišč.<sup>969</sup> Upravnosodni nadzor je od tedaj dalje urejen dvostopenjsko, po »9+2 modelu«. Zaradi federativne državne ureditve sestoji iz devetih deželnih upravnih sodišč (*»Verwaltungsgerichte der Länder«*), zveznega upravnega sodišča (*»Bundesverwaltungsgericht«*) in posebnega

<sup>966</sup> BGBl. I Nr. 33/2013 do I Nr. 88/2023.

<sup>967</sup> BGBl. Nr. 51/1991 do I Nr. 88/2023.

<sup>968</sup> ACA Evropa, Tour of Europe Contribution of Austria, URL: [https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria\\_en.pdf](https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf), str. 5.

<sup>969</sup> *Ibid.*

finančnega (računskega) sodišča (*»Bundesfinanzgericht«*), pristojnega za področje davčnega in finančnega prava.<sup>970</sup> Upravna sodišča tako neposredno odločajo o pritožbah zoper odločbe upravnih organov, akte uprave, upravna pritožbena raven<sup>971</sup> pa obstaja le še izjemoma (npr. na lokalnih ravneh glede določenih gradbenih postopkov).<sup>972</sup> V takem primeru mora pritožnik pred vložitvijo pritožbe na upravno sodišče izčrpati tudi upravno pritožbeno raven.<sup>973</sup> Krajevna pristojnost upravnih sodišč je odvisna od izdajatelja akta, ki je predmet postopka. Če je akt izdal zvezni upravni organ, gre za pristojnosti zveznega upravnega sodišča. *Mutatis mutandis* velja, če je akt izdal deželni upravni organ.<sup>974</sup> Upravna sodišča so si hierarhično prirejena.<sup>975</sup> Za nadzor nad njihovim delom skrbi Vrhovno upravno sodišče (*»Verwaltungsgerichtshof«*), ki je po predmetni reformi postalo vrhovno upravno sodišče v tradicionalnem pomenu besede, saj neposredno več ne presoja zakonitosti odločitev upravnih organov, temveč predstavlja instančno raven prvostopenjskim upravnim sodiščem. Po reformi odloča le o postopkih revizije.<sup>976</sup> S tem ima vrhovno upravno sodišče le posredno vlogo pri nadzoru določitev upravnih organov.<sup>977</sup> Raven nadzora nad odločitvami upravnih organov prav tako predstavlja vloga ustavnega sodišča (*»Verfassungsgerichtshof«*). Njegova pristojnost bo utemeljena, ko bo pritožnik s strani upravnega organa zatrjeval kršitev ustavno zagotovljenih pravic in po tem, ko bo že izčrpal vsa druga pravna sredstva.<sup>978</sup>

Pravno podlago predmetni ureditvi daje Zvezna ustava Republike Avstrije, v osmem poglavju z naslovom Ustavna in upravna jamstva (nem. *Garantien der Verfassung und Verwaltung*, člani 129-136), kot tudi 144. čl. glede pristojnosti ustavnega sodišča v upravnih zadevah. Postopek pred zveznimi in deželnimi upravnimi sodišči ureja Zvezni zakon o postopku pred upravnimi sodišči (VwGVG), postopke in sestavo finančnega in vrhovnega sodišča pa drugi zakoni

---

<sup>970</sup> Glej § 1 Zveznega zakona o finančnem sodišču, Bundesfinanzgerichtsgesetz – BFGG (BGBl. I Nr. 14/2013 do BGBl. I Nr. 110/2023).

<sup>971</sup> Kot jo poznamo v nacionalni ureditvi (ZUP).

<sup>972</sup> ACA Evropa, Tour of Europe Contribution of Austria, URL: [https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria\\_en.pdf](https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf), str. 7.

<sup>973</sup> Glej peti odstavek 132. člena B-VG.

<sup>974</sup> Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: [http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch\\_2017\\_175.pdf](http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf), str. 182.

<sup>975</sup> ACA Evropa, Tour of Europe Contribution of Austria, URL: [https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria\\_en.pdf](https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf), str. 7.

<sup>976</sup> To pomeni, da bo sodišče odločalo le v primeru, ko bo šlo za pravno vprašanje temeljnega pomena. Po Zvezni ustavi Republike Avstrije (nem. Bundes-Verfassungsgesetz, v nadaljevanju: B-VG) bo slednji pogoj izpolnjen, ko bo odločitev odstopala od ustaljene sodne prakse, ko sodne prakse o vprašanju še ne bo, ali pa ko bo sodna praksa glede vprašanja neenotna (BGBl. Nr. 1/1930 do BGBl. I Nr. 222/2022.).

<sup>977</sup> Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: [http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch\\_2017\\_175.pdf](http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf), str. 177.

<sup>978</sup> Glej 144. člen Zvezne ustave Republike Avstrije.

(Zvezni zakon o finančnem sodišču, nem. *Bundesfinanzgerichtsgesetz* – BFGG in Zakon o upravnem sodišču, nem. *Verwaltungsgerichtshofgesetz* - VwGG).

#### 4.2.2.1. Potek postopka avstrijskega upravnosodnega nadzora

Pritožbo lahko vloži vsak, ki zatrjuje, da so mu bile s strani upravnega organa kršene pravice.<sup>979</sup> Če svoje odločitve v predhodnem postopku ne spremeni, je tožena stranka upravni organ.<sup>980</sup> Pritožbo pa lahko vloži tudi minister kot način nadzora zveze nad deželnimi upravnimi organi.<sup>981 982</sup> Tako avstrijska ureditev loči pritožbo stranke zaradi kršitve subjektivnih pravic in uradno pritožbo zaradi kršitve objektivnega prava.<sup>983</sup>

Kot del postopka pred upravnim sodiščem štejemo tudi predhodni postopek,<sup>984</sup> ki se sicer odvija pred upravnim organom in poteka od vložitve pritožbe do predložitve upravnega spisa. Namen predmetnega postopka je, da ima upravni organ možnost, da o pritožbi ponovno odloči, predno bo o njej odločalo sodišče.<sup>985</sup> Svojo prejšnjo odločitev lahko v predmetnem postopku razveljavi, jo spremeni v katero koli smer ali sploh izda odločitev, če stranka pritožbo vlaga zaradi molka organa. Prav tako ima organ pooblastilo, da zavrže nedopustne in neutemeljene pritožbe.<sup>986</sup> Če organ svoje odločitve ne spremeni, sledi postopek pred upravnim sodiščem. Skladno s 1. odstavkom 130. člena Zvezne ustave Republike Avstrije (B-VG) sme upravno sodišče presoјati o konkretnih in posamičnih pravnih aktih uprave, odločb (*»Bescheidbeschwerde«*)<sup>987</sup>, v primeru nezakonitih ukazov in prisilnih ukrepov upravnega organa (*»Maßnahmenbeschwerden«*)<sup>988</sup>, in v primeru molka organa (*»Säumnisbeschwerden«*)<sup>989</sup>. Prav tako je sodišče pristojno za odločanje o nezakonitih ravnanjih v postopkih javnega naročanja in v sporih v zvezi s pravom javnih uslužbencev.<sup>990</sup> Upravno sodišče je pristojno tudi za odločanje o pritožbah glede kršitev s področja direktiv, ki urejajo varstvo in promet z osebnimi podatki, ki jih stori sodišče pri izvajanju svojih sodnih pristojnosti.<sup>991</sup>

---

<sup>979</sup> 132. čl. B-VG.

<sup>980</sup> § 18 para. VwGVG.

<sup>981</sup> 2. odstavek 132. člena B-VG.

<sup>982</sup> Pristojni zvezni minister se lahko pritoži zoper odločitev deželne vlade v zadevah iz 11. in 12. člena ter 2. in 3. odstavka 14. in 3. in 4. odstavka 14.a. člena B-VG.

<sup>983</sup> Kerševan, 2002, str. 57.

<sup>984</sup> Urejen od § 11 do § 16 VwGVG.

<sup>985</sup> Götzl, Gruber, Reisner in Winkler, 2015, stran 119.

<sup>986</sup> Glej § 14 VwGVG.

<sup>987</sup> Glej 1. točko prvega odstavka 130. člena B-VG.

<sup>988</sup> Glej 2. točko prvega odstavka 130. člena B-VG.

<sup>989</sup> Glej 3. točko prvega odstavka 130. člena B-VG.

<sup>990</sup> Glej drugi odstavek 130. člena B-VG.

<sup>991</sup> Glej 2.a. odstavek 130. člena B-VG.

Pravilna in pravočasna pritožba s 1. točke 1. odstavka 130. člena Zvezne ustave<sup>992</sup> ima suspenziven učinek. Upravno sodišče pa lahko določi, da pritožba v konkretni zadevi ne bo imela predmetnega učinka, če je takojšnja izvršitev odločbe v javnem interesu ali če je izvršitev pomembna zaradi preprečitve neposredne nevarnosti.<sup>993</sup> V primeru pritožbe iz 2. točke 1. odstavka 130. člena Zvezne ustave,<sup>994</sup> ta nima suspenzivnega učinka, lahko pa ga dodeli upravno sodišče na predlog stranke.<sup>995</sup> Načeloma se na prvi stopnji upravnega sodstva odloča po sodniku posamezniku, razen če drugi zvezni ali deželni zakoni ne določajo drugače.<sup>996</sup>

VwGVG v § 27 paragrafu ureja obseg upravnosodne presoje. Določa, da upravno sodišče, če ne ugotovi nezakonnosti zaradi nepristojnosti organa, preizkusi sporno odločitev oz. dejanje na podlagi strankine pritožbe, in sicer na podlagi 3. in 4. točke 1. odstavka § 9. paragrafa VwGVG (ts. razlogi za nezakonnost in zahtevek) ali na podlagi izjave o obsegu pritožbe (3. odstavek § 9 paragrafa VwGVG). Slednje ne pomeni, da bi bila presoja sodišče vezana samo na pritožbene razloge, ki jih je navedel tožnik, zato lahko predmetni paragraf razumemo bolj kot vezanost sodišča na meje pritožbe v smislu zamejitve predmeta obravnavanja in ne kot stroge vezanosti na pritožbene razloge.<sup>997</sup> Če ni drugače določeno, mora sodišče v postopku odločati brez nepotrebnega odlašanja, najkasneje v roku šestih mesecev od prejetja pritožbe. Rok ne teče v primeru postavitve predhodnega vprašanja ali v času postopka pred Vrhovnim upravnim sodiščem, pred Ustavnim sodiščem ali Sodiščem Evropske unije. Upravno sodišče ima možnost postopek prekiniti. To bo storilo zlasti, ko bo šlo za enako pravno vprašanje v več hkrati odprtih ali bodočih postopkih in ko o tem vprašanju še ni sodne prakse vrhovnega upravnega sodišča ali pa je ta neenotna.<sup>998</sup>

Nadzor nad odločitvijo upravnih organov je celosten, kar pomeni, da lahko stranka uveljavlja tako procesne in materialne kršitve, kot tudi zmotno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje. O stvari bo sodišče odločalo, če bo relevantno dejansko stanje podano ali pa če bo ugotavljanje dejanskega stanja s strani sodišča bolj ekonomično, kot če slednje prepustili upravnemu organu v ponovnem postopku. V primeru 4. odstavka 130. člena B-VG (ki ureja prekrškovno pravo)

---

<sup>992</sup> Pritožba zaradi nezakonnosti odločbe.

<sup>993</sup> Glej § 13 VwGVG.

<sup>994</sup> V primerih nezakonitih prisilnih dejanj in navodil uprave (*Maßnahmenbeschwerden*).

<sup>995</sup> Glej § 22 VwGVG.

<sup>996</sup> Glej § 2 VwGVG, na primer vrhovno upravno sodišče v VwGG pozna senatno sojenje (§ 11 VwGG).

<sup>997</sup> Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: [http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch\\_2017\\_175.pdf](http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf), str. 184.

<sup>998</sup> Glej § 34 VwGVG.

pa so sodišča dolžna odločati o stvari.<sup>999</sup> Če upravno sodišče zadeve ne zavrže, se postopek zaključi s sodbo.<sup>1000</sup>

Stroške postopka praviloma nosi stranka, ki jih je sama napravila. V primeru, da sodišče ugotovi nezakonnost prisilnega upravnega ukrepa ali ukaza,<sup>1001</sup> je dolžna tožena stranka (upravni organ) tožeči povrniti stroške, ki so ji nastali. V primeru tožnikovega umika pritožbe pred odločitvijo, ga bremenijo tudi stroški, ki jih je s postopkom imel upravni organ. Stranki morata stroške priglasiti do konca glavne obravnave.<sup>1002</sup>

Zoper sodbo upravnega sodišča ima stranka na voljo dve pravni sredstvi, in sicer pritožbo na Vrhovno upravno sodišče in Zvezno Ustavno sodišče, ki sta v hierarhično prirejenem položaju.<sup>1003</sup> Izbira pravnega sredstva je odvisna od vrste kršitev, ki jih stranka zatrjuje. Če stranka zatrjuje kršitve ustavnih pravic, bo slednje zatrjevala v pritožbi na Zvezno Ustavno sodišče, druge kršitve pa v pritožbi naslovljena na Vrhovno upravno sodišče. Slednje pomeni, da bo Zvezno Ustavno sodišče morebitno neustavnost ali neskladnost dejanj in odločitev upravnega sodišča presojalo le preko ustavnih norm, Vrhovno upravno sodišče pa preko procesnih zakonov in prava EU. Zato tudi ni nobene ovire, da pritožbi ne bi bili vloženi istočasno.<sup>1004</sup> Položaja pritožnika pred Vrhovnim upravnim sodiščem pa nima samo tožnik v postopku pred upravnim sodiščem, temveč slednji položaj Zvezna ustava daje tudi organu, zoper katerega je bila vložena pritožba<sup>1005</sup> in resornemu ministru.<sup>1006</sup>

#### **4.2.3. O UPORABI PRAVIL UPRAVNOSODNEGA POSTOPKA IN PRAVIL DRUGIH POSTOPKOV**

Predmetno materijo<sup>1007</sup> v Republiki Avstriji ureja Zvezni zakon o postopku pred upravnimi sodišči (VwGVG), sprejet na podlagi 2. odstavka 136. člena Zvezne ustave Republike Avstrije (B-VG). Nastal je na podlagi procesnih pravil in praks bivših neodvisnih upravnih senatov (*unabhängiger verwaltungssenat* oz. UVS). Materija v predmetnem zakonu ni urejena celovito

---

<sup>999</sup> Četrty odstavek 130. člena B-VG.

<sup>1000</sup> Glej § 28 VwGVG.

<sup>1001</sup> Glej tč. 2. prvega odstavka 130. člena B-VG.

<sup>1002</sup> Glej § 35 VwGVG.

<sup>1003</sup> Kerševan, 2002, str. 57.

<sup>1004</sup> Kerševan, 2002, str. 57.

<sup>1005</sup> Glej tč. 2 šestega odstavka 133. člena B-VG.

<sup>1006</sup> Zgolj v primerih iz prvega in drugega odstavka 132. člena B-VG.

<sup>1007</sup> Za vsa prvostopenjska upravna sodišča, razen za finančno sodišče.

in se zato sklicuje na subsidiarno uporabo drugih zakonov. 17. paragraf VwGVG<sup>1008</sup> določa, da se (razen če predmetni zakon ne ureja drugače), v postopku uporabljajo določbe Zakona o splošnem upravnem postopku (AVG), razen paragrafov 1 do 5 in IV. dela<sup>1009</sup>, določbe Zveznega davčnega zakonika (BAO)<sup>1010</sup>, Zakona o kmetijskem (agrarnem) postopku (AgrVG)<sup>1011</sup> in procesnega zakona na področju delovnega prava javnih uslužbencev (DVG)<sup>1012</sup>, in tudi druge postopkovne določbe zveznih ali deželnih zakonov, ki jih je organ uporabil ali bi jih moral uporabiti v (upravnem) postopku<sup>1013</sup>, tj. pred postopkom pred upravnim sodiščem, je treba v (sodnem) pritožbenem postopku po prvem odstavku 130. člena Zvezne ustave uporabiti smiselno<sup>1014</sup> (zadeve pritožb zoper odločbe, prisilne ukrepe ali molka organa).<sup>1015</sup>

Navedeno pomeni, da če VwGVG ne določa drugače, upravno sodišče v pritožbenih zadevah iz 1. odstavka 130. člena B-VG<sup>1016</sup> subsidiarno v pretežni meri<sup>1017</sup> uporablja Zakon o upravnem postopku (AVG) in navedene zakone (BAO, AgrVG, DVG) ter druge posebne postopkovne določbe, če jih je pri odločanju uporabil upravni organ.<sup>1018</sup> Sklicevanje na do sedaj uporabljene procesne določbe je namenjeno v izogib potencialnim protislovjem, ki bi nastala zaradi uporabe različnega procesnega prava s strani organa in upravnega sodišča.<sup>1019</sup>

Uporaba upravnega procesnega zakona je v upravnosodnem postopku omejena v dveh vidikih. Prvi vidik se nanaša na v § 17. VwGVG uporabljeno besedno zvezo »če ni drugače urejeno«, kar se konkretno sklicuje na § 11 in § 37 paragraf, kjer VwGVG ureja uporabljivo pravo za predhodni in prekrškovni postopek, kot tudi na druge določbe, kjer materijo VwGVG ureja drugače kot upravni postopek.<sup>1020</sup> Drugi vidik pa predstavlja zapoved, da se določbe drugih

---

<sup>1008</sup> Nem. »Soweit in diesem Bundesgesetz nicht anderes bestimmt ist, sind auf das Verfahren über Beschwerden gemäß Art. 130 Abs. 1 B-VG die Bestimmungen des AVG mit Ausnahme der §§ 1 bis 5 sowie des IV. Teiles, die Bestimmungen der Bundesabgabenordnung – BAO, BGBl. Nr. 194/1961, des Agrarverfahrensgesetzes – AgrVG, BGBl. Nr. 173/1950, und des Dienstrechtsverfahrensgesetzes 1984 – DVG, BGBl. Nr. 29/1984, und im Übrigen jene verfahrensrechtlichen Bestimmungen in Bundes- oder Landesgesetzen sinngemäß anzuwenden, die die Behörde in dem dem Verfahren vor dem Verwaltungsgericht vorangegangenen Verfahren angewendet hat oder anzuwenden gehabt hätte.«

<sup>1009</sup> Gre za pravila o pristojnosti, o kompetenčnih sporih (§ 1 - § 5 AVG) in pritožbah zoper upravne akte (§ 63 - § 73 AVG).

<sup>1010</sup> BGBl. Nr. 194/1961.

<sup>1011</sup> BGBl. Nr. 173/1950.

<sup>1012</sup> BGBl. Nr. 29/1984.

<sup>1013</sup> Postopek pred postopkom pred upravnim sodiščem je postopek pred izdajo izpodbijane odločbe, tj. upravni postopek (Götzl, Gruber, Reisner in Winkler, 2015, str. 193).

<sup>1014</sup> Nem. »*Sinngemäß*«.

<sup>1015</sup> Glej § 17 VwGVG in prvi odstavek 130. čl. B-VG.

<sup>1016</sup> In primeroma v prekrškovnih zadevah – 38. člen VwGVG.

<sup>1017</sup> Razen § 1 - § 5 in § 63 - § 73 AVG.

<sup>1018</sup> Götzl, Gruber, Reisner in Winkler, 2015, str. 192.

<sup>1019</sup> *Ibid.*, str. 193.

<sup>1020</sup> *Ibid.*, str. 193.

zakonov uporabljajo smiselno (nem. »*Sinngemäß*«), kar pomeni, da se upravno procesno pravo uporabi le, kadar VwGVG ne vsebuje relevantnih norm in takrat smiselno, z ozirom na namen upravnosodnega postopka.<sup>1021</sup> To pomeni, da se tudi nezdružljive določbe iz drugih zakonov razlagajo in uporabijo na način, da so združljive z upravnim sodnim postopkom.<sup>1022</sup>

V primeru sklicevanja na »*postopkovne določbe zveznih ali deželnih zakonov, ki jih je organ uporabil ali bi jih moral uporabiti v (upravnem) postopku*« gre dejansko za »dvojno subsidiarnost«, saj se subsidiarno ne uporabi zgolj AVG, temveč tudi tiste posebne procesne določbe materialnega prava, ki so bile ali morale biti uporabljene v predhodnem upravnem postopku.<sup>1023</sup>

Napotitev na uporabo civilnega procesnega prava (tj. uporabo *Zivilprozessordnung*,<sup>1024</sup> - ZPO) lahko zasledimo v § 8a paragrafu VwGVG, ki ureja presojo upravičenosti do pravne pomoči.

#### **4.2.4. TEMELJNA NAČELA AVSTRIJSKEGA UPRAVNOSODNEGA POSTOPKA**

VwGVG ne predstavlja zaokroženega sistema pravnih norm in načel, ki se uporabljajo v upravnosodnem postopku, zato se z ozirom na že omenjeni § 17. paragraf VwGVG v slednjem uporabljajo tudi načela upravnega postopka.<sup>1025</sup> Vidnejša načela, ki se uporabljajo v upravnosodnem postopku so torej načelo dispozitivnosti, načelo materialne resnice in preiskovalno pooblastilo (§ 37 paragraf in 2. odstavek § 39. paragrafa AVG), načelo zaslišanja strank (§ 37. paragraf in 3. odstavek § 45. paragrafa AVG), načelo ustnosti (§ 24. paragraf VwGVG), načelo javnosti sojenja (§ 25. paragraf VwGVG), načelo neposrednosti (7. odstavek § 25. paragrafa VwGVG), načelo proste presoje dokazov in prepoved dokaznih pravil (drugi odstavek § 45. paragrafa in § 46. paragraf AVG), načelo ekonomičnosti postopka (2. odstavek § 39. paragrafa AVG) in načelo koncentracije postopka (2a. odstavek § 39. paragrafa AVG).

Ne glede na navedeno je postopek upravnega nadzora vseeno sodni postopek, za katerega veljajo določene ustavne zahteve, kot tudi zahteve iz mednarodnih pogodb, ki si jih je Republika Avstrija zavezala spoštovati, zlasti Evropsko konvencijo za človekove pravice in Listino temeljnih pravic EU. Navedeno, vključno s posebno ureditvijo iz VwGVG, v določenih

---

<sup>1021</sup> *Ibid.*

<sup>1022</sup> Glej. AB 2112 BlgNr 24. GP in Götzl, Gruber, Reisner in Winkler, 2015, str. 193-194.

<sup>1023</sup> *Ibid.*, str. 193.

<sup>1024</sup> RGBl. Nr. 113/1895.

<sup>1025</sup> Rettensteiner, 2018, str. 2.

primerih rezultira v drugačni razlagi in udejanjanju procesnih načel, kot jih pozna upravni postopek.<sup>1026</sup>

#### **4.2.5.1. Načelo dispozitivnosti<sup>1027</sup>**

Avstrijski sodni postopek upravnega nadzora pozna omejeno načelo dispozitivnosti. Stranka z vložitvijo pritožbe postopek začne (132. člen B-VG), lahko pa ga po lastni volji tudi konča.<sup>1028</sup> Prav tako stranka s pritožbo zameji obseg predmeta obravnavanja, čeprav sodišče na konkretne pritožbene razloge ni vezano.<sup>1029</sup> Od tega postopek pozna izjemo, ko lahko sodišče po uradni dolžnosti ponovno odpre že zaključen postopek.<sup>1030</sup>

#### **4.2.5.2. Načelo materialne resnice in preiskovalno načelo**

V avstrijskem postopku upravnosodnega nadzora prevladuje preiskovalno načelo, povezano z načelom materialne resnice. Vpeljava predmetnih načel iz upravnega postopka pomeni, da je posledično manj izrazito razpravno načelo, po katerem je dolžnost zbiranja procesnega gradiva na plečih strank. Temelj preiskovalnega načela, povezanega z načelom materialne resnice, je značilnost, da mora organ ali sodišče po uradni dolžnosti raziskati resnično dejansko stanje, pri čemer ni vezano ali omejeno na strankine izjave ali vloge. Navedeno doseže tako, da samo, po uradni dolžnosti ugotavlja dejstva in slednje podkrepi z ustreznimi dokazi. To velja tudi za dejstva, ki jih predlagata stranki, ki jih sodišče ne more sprejeti, brez da prej preveri njihovo (objektivno) resničnost. Enako mora preveriti tudi dejstva, ki jih je že ugotovil upravni organ. Pri tem pa obstaja omejitev – sodišče bo preiskovalo in ugotavljalo relevantna dejstva samo, če bo za to imelo razloge oz. podlago iz spisa, saj bi bilo preiskovanje v vse možne smeri nesmotrno.<sup>1031</sup> Obseg ugotavljanja relevantnih dejstev določa tudi § 27 VwGVG (obseg sodnega varstva). Preiskovalno načelo je omejeno tudi s prakso upravnih sodišč, ki od strank zahtevajo sodelovanje (t.i. sodelovalna dolžnost), česar procesni postopek (AVG) sicer ne pozna.<sup>1032</sup> Če stranka po pozivu odkloni sodelovanje, bo to sodišče upoštevalo v skladu z

---

<sup>1026</sup> *Ibid.*, str. 76.

<sup>1027</sup> Izraz se v avstrijski pravni doktrini le redko uporablja, pogosteje se govori o »možnosti pritožbe« (*Ibid.*, str. 18).

<sup>1028</sup> *Ibid.*, str. 17.

<sup>1029</sup> Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: [http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch\\_2017\\_175.pdf](http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf), str. 184.

<sup>1030</sup> Glej tretji odstavek § 32 VwGVG.

<sup>1031</sup> Odločitev VwGH št. 90/08/0084 z dne 19. junija 1990, tč. 2.7.

<sup>1032</sup> Rettensteiner, 2018, str. 24.

načelom proste presoje dokazov, čeprav je načelna dolžnost ugotavljanja dejstev predvsem na sodišču in ne na strankah.<sup>1033</sup>

#### 4.2.5.3. Načelo zaslišanja strank in načelo ustnosti

V postopku pred upravnim sodiščem je izrazito tudi načelo zaslišanja strank, ki pomeni, da imata stranki postopka pravico, da sta slišani (*audiatur et altera pars*), da lahko predstavita svoj pogled na zadevo in navajata dokaze ter dejstva, ki jima gredo v prid. Prav tako imata stranki pravico, da sta seznanjeni o vseh danih dokazih in dejstvih ter da se o tem imata pravico izjaviti.<sup>1034</sup> Ker VwGVG ne določa posebnih določb, je načelo konkretizirano s § 37. paragrafom AVG, ki načelo zaslišanja strank konceptualno umesti kot del preiskovalnega postopka sodišč, katerega končni smoter je ugotoviti resnično dejansko stanje, tj. materialno resnico.<sup>1035</sup> Tak zaključek je logičen zlasti z ozirom na dejstvo, da je ugotavljanje resničnih dejstev primarno dolžnost sodišča in ne strank.<sup>1036</sup> Prav tako pa velja, da v primeru, ko upravno sodišče odloči na podlagi dejstev, ki jih je upravni organ že ugotovil v predhodnem upravnem postopku in so strankam že znana, ne obstaja obveznost, da sodišče strankama (ponovno) ponudi možnost izjave.<sup>1037</sup>

V avstrijskem postopku pred upravnim sodiščem je izrazno tudi načelo ustnosti. Izhaja iz 1. odstavka 90. člena B-VG<sup>1038</sup>, kot tudi iz 6. čl. EKČP in 47. člen Listine temeljnih pravic EU, v VwGVG pa je posebej urejen v § 24. in § 44. paragrafu. Ta omogoča sodišču, da razpiše ustno obravnavo po uradni dolžnosti, če presodi, da je to smiselno in določa primere, ko slednje ni potrebno izvesti.<sup>1039</sup> To (diskrecijsko) določbo je zaostрила sodna praksa upravnih sodišč, ki je določila, da se dani § 24. paragraf mora razlagati skupaj s § 44. paragrafom, ki določa načelno obveznost izvedbe ustne obravnave, zlasti v prekrškovnih zadevah.<sup>1040</sup> Odstop od ustne obravnave je tako dovoljen samo iz taksativno naštetih razlogov iz VwGVG, če se ji stranki odpovejo,<sup>1041</sup> in ko to dopušča sodna praksa 6. člena EKČP in 47. člena Listine temeljnih pravic EU, ne glede na voljo strank.<sup>1042</sup>

<sup>1033</sup> Odločitev VwGH št. Ro 2014/06/0049 z dne 12. avgusta 2014.

<sup>1034</sup> Glej § 10 VwGVG.

<sup>1035</sup> Rettensteiner, 2018, str. 27-28.

<sup>1036</sup> Glej poglavje Načelu materialne resnice.

<sup>1037</sup> Odločitev VwGH št. 86/07/0091 z dne 20. septembra 1990.

<sup>1038</sup> Besedilo 90. člena B-VG: »Obravnave v civilnih in kazenskih zadevah pred sodišči so ustne in javne. Izjeme ureja zakon.«

<sup>1039</sup> Slednje je izhajalo iz praks neodvisnih upravnih senatov (UVS), Rettensteiner, 2018, str. 41.

<sup>1040</sup> Npr. Odločitev VwGH št. Ra 2014/02/0011 z dne 31. julija 2014.

<sup>1041</sup> Glej tretji in peti odstavek § 24 ter 4. točko drugega odstavka § 44 VwGVG.

<sup>1042</sup> Glej četrti odstavek § 24 in četrti odstavek § 44 VwGVG.

#### 4.2.5. SKLEP

Avstrijska ureditev s subsidiarno uporabo upravnega procesnega zakona v sodnih postopkih nadzora predstavlja unikum v Evropskih pravnih redih in je rezultat zgodovinskih teženj, naj se upravi zagotovi določeno stopnjo avtonomnosti pri skrbi za javno korist. Za koherentnost pri uporabi predmetnih načelno neenakih procesnih redov rešuje pravilo o smiselni uporabi upravnega procesnega zakona, ki poleg sodne prakse, ki sledi ustavnim načelom poštenega sojenja ter zahtevam mednarodnih, skrbi da v sistemu ne prihaja do večjih notranjih nasprotji in nezdržljivosti. Uporaba upravnega procesnega zakona pa avstrijski sodni postopek nadzora nad upravo izrazi v svojevrstni različici, za katero je značilna vsebnost potez postopka enostranskega odločanja pred upravnimi organi (zlasti ko govorimo o aktivni vlogi sodišča), k čemur v veliki meri botrujeta preiskovalno načelo in načelo materialne resnice.

### 4.3. SRBIJA

AVTOR: Aljoša Kalacanović

#### 4.3.1. SPLOŠNO O SODNEM NADZORU NAD DELOVANJEM UPRAVE

Ustava Republike Srbije v 198. členu ureja nadzor nad zakonitostjo dela uprave, ki je predviden v upravnem sporu. Po srbski doktrini upravnega procesnega prava, ki izhaja iz jugoslovanske teorije, je v Republiki Srbiji uveljavljen subjektiven koncept upravnega spora.<sup>1043</sup>

##### 4.3.1.1 Organizacija upravnega sodstva in pristojnost

Republika Srbija je v postopku evropskih integracij pred kratkim izvedla reformo sodstva na ustavni in zakonodajni ravni, ki pa za ureditev upravnega spora nima posebnega pomena.<sup>1044</sup>

Do večjih sprememb je prišlo v zvezi s pristojnostjo glede odločanja v gospodarskih, kazenskih, prekrškovnih in civilnih zadevah, saj je po novem v sodnem sistemu začelo delovati t. i. Apelacijsko sodišče (sr. *Apelacioni sud*). Na novo je bilo vzpostavljeno tudi dvostopenjsko sojenje na področju specializiranih sodišč (tj. gospodarskih sodišč in sodišč za prekrške).

Do leta 2009 v Republiki Srbiji niso poznali specializiranih upravnih sodišč, temveč so bila za odločanje o upravnih sporih pristojna sodišča splošne pristojnosti.<sup>1045</sup> Leta 2010 je z delom

---

<sup>1043</sup> Cucić, 2016, str. 330-331.

<sup>1044</sup> Odločitev o razglasitvi Ustavnega zakona za izvedbo Akta o spremembi Ustave Republike Srbije – Amandmaji I – XXIX, Službeni glasnik RS, št. 115/2021 in Zakon o ureditvi sodišč (sr. *Закон о уређењу судова* oz. *Zakon o uređenju sudova*), Službeni glasnik RS, št. 10/2023. Prim. Predlog zakona o uređenju sudova, URL: [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi\\_zakona/13\\_saziv/70-23.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/cir/pdf/predlozi_zakona/13_saziv/70-23.pdf).

<sup>1045</sup> Cucić, 2018, str. 184.

začelo Upravno sodišče Republike Srbije z zunanjimi oddelki, pri čemer je za odločanje o izrednih pravnih sredstvih bilo pristojno Vrhovno kasacijsko sodišče Republike Srbije (sr. *Vrhovni kasacioni sud*).<sup>1046</sup> Ker veljavni ZUS-RS ne predvideva nobenih devolutivnih rednih pravnih sredstev zoper sodno odločbo,<sup>1047</sup> ki jo izda Upravno sodišče Republike Srbije, je bilo Vrhovno kasacijsko sodišče pristojno za odločanje o izrednih pravnih sredstvih.

Po reformi sodstva, ki je bila do konca izvedena leta 2023, je Vrhovno kasacijsko sodišče postalo Vrhovno sodišče Republike Srbije.<sup>1048</sup>

#### 4.3.1.2 Temeljna načela

V Republiki Srbiji je upravni spor urejen v Zakonu o upravnih sporih<sup>1049</sup> (ZUS-RS). V poglavju o temeljnih določbah ne ureja temeljnih načel, temveč zgolj opredeljuje temeljne pojme, ki so nujni za razumevanje koncepta upravnega spora. Tako v prvem členu ZUS-RS opredeljuje denimo subjektivni koncept upravnega spora, saj predpisuje, da je zakon namenjen zaščiti posameznikovih pravic in interesov. Med temeljnimi določbami najdemo tudi določbo, ki predpisuje načelno obveznost ustne in javne glavne obravnave,<sup>1050</sup> predmet upravnega spora<sup>1051</sup> ter opredelitev pojma upravne zadeve.<sup>1052</sup>

Glede temeljnih načel postopka se bo tako z izjemo temeljnih določb, ki so ureje v členih 1-9 ZUS-RS, na podlagi 74. člena ZUS-RS smiselno (sr. *shodno*) uporabil zakon, ki ureja pravdni postopek (tj. Zakon o pravdnem postopku<sup>1053</sup> (ZPP-RS)). Ta zaradi delne kontinuitete vsebuje podobna temeljna načela kot naš pravdni postopnik, kot so denimo razpravno načelo,<sup>1054</sup> prosta presoja dokazov,<sup>1055</sup> postopanje v primeru predhodnega vprašanja<sup>1056</sup> in identičnega dejanskega stanja.<sup>1057</sup>

---

<sup>1046</sup> *Ibid.*

<sup>1047</sup> Edino redno pravno sredstvo po ZUS-RS je na voljo zoper odločitev sodnika posameznika o zavrženju tožbe v upravnem sporu, ki pa je remonstrativne narave – o njem odloča senat Upravnega sodišča Republike Srbije. Glej 27. člen ZUS-RS. Tako tudi Davinić, 2019, str. 263-265.

<sup>1048</sup> Glej 143. člen Ustave Republike Srbije.

<sup>1049</sup> *Закон о управним споровима* (Zakon o upravnim sporovima, Službeni glasnik RS, št. 111/2009).

<sup>1050</sup> Glej 2. člen ZUS-RS. Doktrina opozarja, da se javna glavna obravnava v upravnem sporu na področju Republike Srbije ni izvajala od leta 1941 do 2009 javna glavna obravnava ni izvajala, Republika Srbija pa je s tega vidika dala pridržek na prvi odstavek 6. člena EKČP. V praksi se tudi od 2009 javna glavna obravnava izvaja v manj kot 5 % zadev. Tako Cucić, 2019, str. 167.

<sup>1051</sup> Glej 3. člen v zvezi s 4. členom ZUS-RS.

<sup>1052</sup> Glej 5. člen ZUS-RS.

<sup>1053</sup> *Закон о парничном поступку* (Zakon o parničnom postupku, Službeni glasnik RS, št. 72/2011-73 do 10/2023).

<sup>1054</sup> Glej 3. člen ZPP-RS. Prim 3. člen ZPP in 3. člen ZPP-77.

<sup>1055</sup> Glej 8. člen ZPP-RS. Prim. 8. člen ZPP in 8. člen ZPP-77.

<sup>1056</sup> Glej 12. člen ZPP-RS. Prim. 13. člen ZPP.

<sup>1057</sup> Glej 13. člen ZPP-RS. Prim. 14. člen ZPP.

#### **4.3.2. ANALIZA UPORABE PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V SRBSKEM UPRAVNEM SPORU**

##### **4.3.2.1. Stranke**

Tako kot slovenski ZUS-1 tudi srbski ZUS-RS kot stranke v upravnem sporu opredeljuje tožnika, toženca ter stranko, ki bi ji bila odprava izpodbijanega akta v neposredno škodo.

ZUS-RS tožnika opredeljuje kot fizično, pravno ali drugo osebo, ki smatra, da ji je bilo z upravnim aktom poseženo v njene pravice ali na zakonu utemeljene pravne interese.<sup>1058</sup> Prav tako je lahko tožnik državni organ, organ avtonomne pokrajine ali enote lokalne samouprave, organizacija, del gospodarske družbe s pooblastili v pravnem prometu, naselje, skupina posameznikov in ostali, ki nimajo lastnosti pravne osebe, kolikor so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se je odločalo v upravnem postopku.<sup>1059</sup>

Skladno s tretjim odstavkom 12. člena ZUS-RS je lahko tožnik v postopku tudi javni tožilec, kadar upravni akt krši zakon na škodo javnega interesa. Poleg tega pa četrti odstavek 12. člena ZUS-RS določa, da je tožnik lahko javni pravobranilec, kadar so z upravnim aktom prizadete premoženjske pravice in interesi Republike Srbije, avtonomne pokrajine ali enote lokalne samouprave. Dualizem med javnim interesom in premoženjskimi interesi gre pripisati zgodovinskim razlogom razvoja Glavne kontrole (predhodnika Državnega pravobranilstva), ki je v času Kraljevine Jugoslavije zastopalo zlasti premoženjske interese države, po drugi svetovni vojni pa je kot zastopnik javnega interesa med aktivno legitimirane vstopil še javni tožilec.<sup>1060</sup> Doktrina opozarja, da je na podlagi primerne uporabe določb ZPP-RS dopustiti tudi stransko intervencijo na strani aktivno legitimirane osebe, pri čemer je ta koncept neodvisen od zainteresirane osebe, ki ima položaj stranke na podlagi 13. člena ZUS-RS.<sup>1061</sup>

Za razliko od slovenskega prava, kjer je pasivno legitimirana vselej zgolj entiteta, ki ima pravno osebnost, pa je v Republiki Srbiji pasivno legitimiran organ, ki je izdal upravni akt, ki se izpodbija.<sup>1062</sup>

Končno ZUS-RS priznava položaj stranke tudi t. i. zainteresirani osebi, ki bi ji bila odprava izpodbijanega akta bila v neposredno škodo.<sup>1063</sup>

##### **4.3.2.2. Tožba**

---

<sup>1058</sup> Glej prvi odstavek 11. člena ZUS-RS.

<sup>1059</sup> Glej drugi odstavek 12. člena ZUS-RS.

<sup>1060</sup> Cucić, 2019, str. 153-155.

<sup>1061</sup> *Ibid.*, str. 161-162.

<sup>1062</sup> Glej 12. člen ZUS-RS.

<sup>1063</sup> Glej 13. člen ZUS-RS.

Upravni spor se po ZUS-RS začne s tožbo, ki jo je mogoče vložiti v roku 30 dni od dneva vročitve upravnega akta stranki, ki tožbo vlaga.<sup>1064</sup> Rok za vložitev tožbe je izjemoma 60 dni od vročitve upravnega akta stranki, kadar upravni akt ni bil vročen zainteresirani stranki oziroma organu, ki je pooblaščen za vložitev tožbe.<sup>1065</sup>

Tožba mora vsebovati navedbo identifikacijskih podatkov tožnika, označbo upravnega akta, ki se s tožbo izpodbija, in razloge za njegovo izpodbijanje, kot tudi predlog glede česa in v kakšnem obsegu se predlaga odprava upravnega akta ter podpis tožnika.<sup>1066</sup> Glede vročanja tožbe se primerno uporabijo pravila ZPP-RS. Pri tem pa ZUS-RS v 21. členu izrecno ureja zgolj vidik vložitve tožbe v obliki elektronskega dokumenta, a že prvi odstavek omenjenega člena implicira, da elektronsko poslovanje ureja poseben zakon.

ZUS-RS ne vsebuje izrecne določbe, s katero bi opredeljeval, kaj lahko tožnik s tožbo zahteva od sodišča. Vendar pa to implicitno izhaja iz določb, ki urejajo vrste sodnih odločb. S tožbo v upravnem sporu lahko stranka zahteva izdajo upravnega akta v primeru tožbe zaradi molka organa,<sup>1067</sup> odpravo upravnega akta,<sup>1068</sup> ugotovitev nezakonitosti akta, ki je prenehal veljati,<sup>1069</sup> ugotovitev, da upravni organ v ponovljenem postopku ni sledil navodilom sodišča,<sup>1070</sup> kot tudi odločanje v sporu polne jurisdikcije.<sup>1071</sup>

#### **4.3.2.3. Začasna odredba**

Tudi v srbskem pravnem redu na podlagi prvega odstavka 23. člena ZUS-RS tožbe načeloma nimajo suspenzivnega učinka.

Po drugem odstavku 23. člena ZUS-RS lahko na zahtevo tožilca sodišče odloži izvrševanje dokončnega upravnega akta, s katerim je bilo meritorno odločeno v upravni zadevi do izdaje sodne odločbe. Iz istega člena izhaja, da sodišče začasno odredbo izda, morajo biti izpolnjeni trije pogoji: 1. izvrševanje upravnega akta bi tožniku povzročila težko nadomestljivo škodo, 2. zadržanje izvrševanja upravnega akta ne nasprotuje javnemu interesu in 3. z zadržanjem izvrševanja upravnega akta se ne bi povzročila večja ali nenadomestljiva škoda nasprotni

---

<sup>1064</sup> Glej 17. in 18. člen ZUS-RS.

<sup>1065</sup> Glej tretji odstavek 18. člena ZUS-RS.

<sup>1066</sup> Glej 22. člen ZUS-RS.

<sup>1067</sup> Glej 44. člen ZUS-RS.

<sup>1068</sup> Glej prvi odstavek 42. člena ZUS-RS.

<sup>1069</sup> Glej drugi odstavek 42. člena ZUS-RS.

<sup>1070</sup> *Ibid.* Prim. Vučetić, 2019, str. 214-215.

<sup>1071</sup> Glej prvi odstavek 43. člena ZUS-RS.

stranki oziroma zainteresirani osebi. Tako obstajajo v srbskem pravnem redu le odložitvene začasne odredbe, ne pa tudi regulacijske začasne odredbe.<sup>1072</sup>

Pri tem sodna praksa (podobno kot v slovenskem pravnem redu) zavrača smiselno uporabo pravil ZPP-RS v zvezi z izdajanjem začasnih odredb, saj te niso združljive s konceptom upravnega spora.<sup>1073</sup>

#### **4.3.2.6. Potek postopka**

Postopek se skladno s 17. členom ZUS-RS začne z vložitvijo tožbe. Nato se skladno z določbami VI. Poglavja ZUS-RS izvede predhodni postopek, v katerem sodnik posameznik preveri popolnost tožbe in druge razloge, zaradi katerih bi morebitno bilo treba tožbo zavreči ali že v predhodnem postopku razglasiti za nično.<sup>1074</sup> Sodišče po uradni dolžnosti pazi na svojo pristojnost, vendar to le na podlagi primerne uporabe določb 15. in 17. člena ZPP-RS.<sup>1075</sup>

Po predhodnem postopku sledi ugotavljanje dejanskega stanja in morebitno izvajanje glavne obravnave, ki naj bi bila skladno s prvim odstavkom 33. člena ZUS-RS načeloma obvezna. Vendar pa se v praksi sodišča pogosto poslužujejo razloga iz drugega odstavka 33. člena ZUS-RS, skladno s katerim glavne obravnave ni treba izvesti, če predmet spora očitno ne zahteva neposrednega zaslišanja strank in posebnega ugotavljanja dejanskega stanja, ali če se z neizvedbo glavne obravnave stranke izrecno strinjajo.<sup>1076</sup> V praksi tako sodišče največkrat odloči na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v upravnem postopku.<sup>1077</sup> ZUS-RS tudi ne vsebuje določb o izločitvi sodnikov zaradi izločitvenih ali odklonitvenih razlogov, zato se bo tudi za to uporabil ZPP-RS, natančneje določbe njegovega tretjega poglavja.

Prav tako je v upravnem sporu na podlagi smiselne uporabe določb 222. – 227. člena ZPP-RS mogoča prekinitev postopka<sup>1078</sup> in določbe, ki urejajo združevanje zadev iz prvega odstavka 328. člena ZPP-RS.<sup>1079</sup>

#### **4.3.2.7. Dokazovanje**

Med določbami ZUS-RS ne bomo našli niti ene same določbe, ki bi določala, kako naj sodišče ravna z dokazi. Posledično se bo za celoten postopek dokazovanja smiselno uporabil ZPP-RS.

---

<sup>1072</sup> Cucić, 2019, str. 169.

<sup>1073</sup> Cucić, 2019, str. 169.

<sup>1074</sup> Več o tem v poglavju Odločanje o tožbi.

<sup>1075</sup> Sklep Upravnega sodišča Republike Srbije, št. I-6 U 10498/18 z dne 29. aprila 2022.

<sup>1076</sup> Cucić, 2018, str. 195.

<sup>1077</sup> *Ibid.*

<sup>1078</sup> Sklep Upravnega sodišča Republike Srbije, št. 5 U 5031/15 z dne 20. septembra 2018.

<sup>1079</sup> Sklep Upravnega sodišča Republike Srbije, št. 21 U 17602/16 (II-6 U 1870/17) z dne 13. februarja 2019.

To se nanaša tudi na določbe o rokih in narokih,<sup>1080</sup> vrnitvi v prejšnje stanje ter pravilo o prosti dokazni oceni<sup>1081</sup>.

Zanimivo je, da se je Upravno sodišče Republike Srbije celo sklicevalo na drugi odstavek 10. člena ZPP-RS, da je utemeljilo, da glavne obravnave ni izvedlo, saj bi s tem tožniku povzročilo nepotrebne stroške, obenem pa bi podaljšalo čas odločanja, pri čemer je brez izvedbe glavne obravnave odločilo v korist tožnika.<sup>1082</sup>

Republika Srbija je ob pristopu k EKČP dala pridržek k prvemu odstavku 6. člena EKČP glede izvajanja glavne obravnave in dokazovanja v upravnem sporu zaradi več kot 60 let ustaljene prakse sojenja na sejah. Tako bi veljalo pričakovati, da bi temeljna načela in pravila pravnega postopka sodniki uporabili kot dodatni argument za odločitev v korist izvedbe glavne obravnave in ne kot dodaten možen argument, zakaj glavne obravnave ni bilo potrebno izvesti.

#### 4.3.2.8. Odločanje o tožbi

V zvezi s tožbo v predhodnem postopku sodišče izpelje postopek pred sodnikom posameznikom. Če je tožba nepopolna ali nerazumljiva, sodnik posameznik pozove tožnika na dopolnitev tožbe, pri čemer določi rok, v katerem mora tožnik pomanjkljivosti odpraviti.<sup>1083</sup> Zanimivo je, da četudi tožnik v postavljenem roku tožbe ne dopolni, sodnik posameznik vseeno preveri, ali je upravni akt morda ničen.<sup>1084</sup> Če ničnosti akta ne ugotovi, sodnik posameznik nato tožbo zavrže.<sup>1085</sup> Če sodnik posameznik spregleda pomanjkljivosti, tožbo zavrže senat.<sup>1086</sup>

Poleg nepopolnosti tožbe vsebuje ZUS-RS še sedem taksativno naštetih razlogov za zavrženje tožbe, kot so denimo, da je tožba vložena prepozno ali prezgodaj ali da akt, zoper katerega se vlaga tožba, ni upravni akt.<sup>1087</sup> V predhodnem postopku lahko sodnik posameznik upravni akt odpravi tudi brez, da bi tožbo poslal v odgovor toženi stranki, kadar ima upravni akt tako hude pomanjkljivosti, da je očitno nezakonit.<sup>1088</sup> Sodnik posameznik lahko tudi sprejme sklep o ustavitvi postopka, če tožena stranka sama spremeni izpodbijani akt in je tožnik s spremembo izpodbijanega akta zadovoljen.<sup>1089</sup> Če sodišče akta ne razglasi za ničnega ali ga odpravi zaradi

---

<sup>1080</sup> Glej VIII. Poglavje ZPP-RS. Prim. Cucić, 2019, str. 147.

<sup>1081</sup> Glej Sodbo Upravnega sodišča Republike Srbije, št. 3 U 3/11 z dne 14. februarja 2013.

<sup>1082</sup> Glej Sodbo Upravnega sodišča Republike Srbije, št. II-2 U 1504/15 z dne 12. aprila 2016.

<sup>1083</sup> Glej prvi odstavek 25. člena ZUS-RS.

<sup>1084</sup> Glej drugi odstavek 25. člena ZUS-RS.

<sup>1085</sup> *Ibid.*

<sup>1086</sup> Glej tretji odstavek 25. člena ZUS-RS.

<sup>1087</sup> Glej prvo in drugo točko prvega odstavka 26. člena ZUS-RS.

<sup>1088</sup> Glej prvi odstavek 28. člena ZUS-RS.

<sup>1089</sup> Glej drugi odstavek 28. člena ZUS-RS.

očitne nezakonnosti, se tožba s prilogami posreduje toženi stranki in zainteresiranim osebam, če v konkretnem postopku obstajajo.<sup>1090</sup>

#### **4.3.2.9. Sodba**

Sodišče lahko s sodbo tožbenemu zahtevku ugotovi, ali pa tožbo kot neutemeljeno zavrne.<sup>1091</sup> Na podlagi prvega odstavka 41. člena ZUS-RS sodišče odloča v mejah tožbenega zahtevka, pri čemer pa ni vezano na tožbene razloge, na podlagi drugega odstavka istega člena pa po uradni dolžnosti pazi zgolj na ničnost izpodbijanega akta. ZUS-RS v 47. členu določa tudi obliko in sestavine sodbe.

S sodbo lahko sodišče torej izpodbijani upravni akt odpravi,<sup>1092</sup> ugotovi njegovo nezakonnost ali ugotovi, da je upravni organ odločil v nasprotju z navodili sodišča, ki je enkrat že ugotovilo nezakonito postopanje organa glede iste zadeve,<sup>1093</sup> razglasi akt za ničnega ali pa v sporu polne jurisdikcije izpodbijani akt razveljavi in odloči o stvari sami.<sup>1094</sup> Prav tako lahko sodišče tudi izda sodbo zaradi molka organa, s katero bodisi naloži organu izdajo določenega akta, ali pa ga izda samo, kolikor to dopušča dejansko stanje.<sup>1095</sup> S sodbo lahko sodišče na podlagi 45. člena ZUS-RS odloči tudi o t. i. adhezijskem zahtevku s področja civilnega prava, kadar tožnik zahteva vrnitev stvari ali povrnitev škode, kolikor ima sodišče za to podlago v dejanskem stanju.

#### **4.3.2.10. Pravna sredstva zoper sodbo**

Edino redno pravno sredstvo, ki ga pozna ZUS-RS, je ugovor zoper zavrženje tožbe iz 27. člena ZUS-RS, ki se lahko vloži v osmih dneh od vročitve sklepa o zavrženju. Gre za remonstrativno pravno sredstvo, ki je namenjeno izpodbijanju odločitve sodnika posameznika. Ta skladno s 25. členom ZUS-RS stranko najprej pozove k dopolnitvi tožbe, če je ta nepopolna ali nerazumljiva, ter ji postavi rok, v katerem mora pomanjkljivosti odpraviti. Če stranka tega ne stori ali so pomanjkljivosti takšne narave, da jih ne more odpraviti, bo sodnik posameznik tožbo zavrzel. O ugovoru zoper odločitev sodnika posameznika odloča senat treh sodnikov Upravnega sodišča.

Zoper končno sodno odločbo ZUS-RS ne pozna rednega pravnega sredstva, kot je denimo pritožba, ki pa je bila v srbskem pravnem redu prisotna v prej veljavnih zakonih, ki so urejali

---

<sup>1090</sup> Glej prvi odstavek 30. člena ZUS-RS.

<sup>1091</sup> Glej drugi odstavek 40. člena ZUS-RS.

<sup>1092</sup> Prvi odstavek 42. člena ZUS-RS.

<sup>1093</sup> Drugi odstavek 42. člena ZUS-RS.

<sup>1094</sup> Prvi odstavek 43. člena ZUS-RS.

<sup>1095</sup> Glej 44. člena ZUS-RS.

upravni spor.<sup>1096</sup> Presenetljivo je, da srbski zakonodajalec – za razliko od slovenskega – kljub zahtevam prvega odstavka 6. člena EKČP ni predvidel pritožbe niti v primerih, kadar je sodišče odločalo v sporu polne jurisdikcije ter samo ugotovilo drugačno dejansko stanje kot upravni organ, niti v primeru, ko bi sodišče tožbo zavrglo.

Zato pa ZUS-RS predvideva dve izredni pravni sredstvi, ki se lahko vložita zoper dokončno sodno odločbo, to sta zahteva za preizkus sodne odločbe<sup>1097</sup> in ponovitev postopka.

Zahteva za preizkus sodne odločbe se v roku 30 dni od vročitve sodne odločbe (oziroma v roku 60 dni od vročitve stranki, ki je bila sodna odločba zadnji vročena, kadar sodna odločba tožniku ni bila vročena) vloži pri Vrhovnem sodišču Republike Srbije.<sup>1098</sup> Razlogi, iz katerih se to pravno sredstvo lahko vloži, so: 1. kršitev zakona, drugega predpisa ali splošnega akta ali 2. kršitev pravil postopka, ki bi lahko vplivala na končno odločbo v zadevi.<sup>1099</sup> O zahtevi za izreden preizkus sodne odločbe Vrhovno sodišče odloča na seji, ki lahko zahtevo zavrže, zavrne, ali pa ji ugotovi in jo nato vrne v ponovno odločanje sodišču, ki je izdalo izpodbijano sodno odločbo.<sup>1100</sup>

Ponovitev postopka v grobem ustreza pravnemu sredstvu obnove postopka v slovenskem pravnem redu. Vloži se lahko iz sedmih taksativno naštetih razlogov, npr. zaradi subjektivno novega dejstva,<sup>1101</sup> če izpodbijana odločba temelji na sodbi iz civilne ali kazenske pristojnosti, pa je ta kasneje razveljavljena<sup>1102</sup> ali zaradi krive izpovedbe priče, izvedenca ali stranke.<sup>1103</sup> Pravno sredstvo ponovitve postopka se lahko vloži v objektivnem roku petih let in subjektivnem roku 30 dni od dneva, ko je stranka izvedela za razlog za ponovitev postopka, razen, če je obnovitveni razlog objava sodbe ESČP v Službenem glasniku Republike Srbije. V slednjem primeru je mogoče pravno sredstvo vložiti v roku šestih mesecev od objave sodbe ESČP.

Tako se na področju pravnih sredstev ne uporabljajo določbe ZPP-RS, kolikor te določajo druga pravna sredstva, kot sta denimo pritožba<sup>1104</sup> ali revizija.<sup>1105</sup>

---

<sup>1096</sup> Glej Davinić, 2019, str. 263-265.

<sup>1097</sup> Podobno pravno sredstvo, imenovano zahteva za izreden preizkus sodne odločbe, je v slovenskem pravnem redu do leta 1997 poznal tudi zvezni Zakon o upravnih sporih.

<sup>1098</sup> Glej 51. člen ZUS-RS.

<sup>1099</sup> Glej tretji odstavek 49. člena ZUS-RS.

<sup>1100</sup> Glej 53-55. člen ZUS-RS.

<sup>1101</sup> Glej 1. točko prvega odstavka 56. člena ZUS-RS.

<sup>1102</sup> Glej 3. točko prvega odstavka 56. člena ZUS-RS.

<sup>1103</sup> Glej 4. točko prvega odstavka 56. člena ZUS-RS.

<sup>1104</sup> Glej 367. člen in nasl. ZPP-RS.

<sup>1105</sup> Glej 403. člen in nasl. ZPP-RS.

#### 4.3.2.11. Stroški

V Republiki Srbiji vse do danes veljavnega ZUS-RS tožnik v primeru uspeha s tožbo ni imel možnosti terjati povrnitve stroškov postopka od tožene stranke, kar je veljalo za še enega izmed pokazateljev procesne neenakopravnosti strank upravnega spora.<sup>1106</sup>

V 66. členu ZUS-RS definira stroška upravnega spora kot izdatke, ki so nastali tekom ali zaradi upravnega spora, nato pa v 67. členu določa le, da o stroških postopka odloči sodišče. Ob odsotnosti drugačne ureditve, se tako za odločitev o stroških na podlagi 74. člena ZUS-RS uporablja XIII poglavje ZPP-RS, ki ureja stroške postopka. Tako za toženo stranko ne izhaja omejitev glede obveznosti povračila stroškov upravnega spora, kolikor sodišče tožbi ugodi.

---

<sup>1106</sup> Cucić, 2019, str. 169. Prim. Bačić in Tomić, 1997, str. 259-260.

## 4.4. HRVAŠKA

AVTOR: Lovro Bobnar

### 4.4.1. TEMELJNA NAČELA

Tako kot v slovenskem Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1),<sup>1107</sup> so tudi v hrvaškem Zakonu o upravnim sporovima<sup>1108</sup> temeljna načela urejena na začetku zakona. Hrvaški Zakon o upravnim sporovima za določa naslednja temeljna načela: načelo zakonitosti,<sup>1109</sup> načelo izjave stranke,<sup>1110</sup> načelo ustne razprave,<sup>1111</sup> načelo učinkovitosti,<sup>1112</sup> načelo pomoči neuki stranki,<sup>1113</sup> načelo vezanosti sodnih odločb<sup>1114</sup> in uradno rabo jezika in pisave.<sup>1115</sup> Če primerjamo Zakon o upravnim sporovima z Zakonom o parničnem postopku,<sup>1116</sup> ki na Hrvaškem ureja pravdni postopek, pri temeljnih načelih najdemo nekatere podobnosti, kot je recimo načelo ustne razprave, saj je tako v upravnem sporu kot v pravdnem postopku pravilo, da sodišče odloča na temelju ustne, neposredne in javne razprave.<sup>1117</sup> Nekatere zadeve pa se zaradi različne narave upravnega spora in pravnega postopka razlikujejo. Tako recimo Zakon o upravnim sporovima med temeljnimi načeli izrecno poudarja načelo učinkovitosti, ki sodišče zavezuje k hitremu odločanju brez odlašanja in brez nepotrebnih stroškov v upravnem sporu, česar zakon, ki ureja pravdni postopek, med temeljnimi načeli ne določa.

Hrvaški zakon o upravnem sporu ne pozna določbe, ki bi bila enaka oziroma podobna 22. členu ZUS-1, da se v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, kolikor ZUS-1 ne določa drugače. Vseeno pa sta Zakon o upravnim sporovima in Zakon o parničnem postopku povezana oziroma so pravila, ki urejajo pravdni postopek na Hrvaškem, relevantna tudi za upravni spor. Zakon o upravnim sporovima se, kar bo pojasnjeno v nadaljevanju, v nekaterih delih oziroma v posameznih členih neposredno sklicuje na ureditev, ki izhaja iz Zakona o parničnem postopku.

---

<sup>1107</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Ur. l. RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

<sup>1108</sup> Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21.

<sup>1109</sup> Člen 5 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1110</sup> Člen 6 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1111</sup> Člen 7 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1112</sup> Člen 8 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1113</sup> Člen 9 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1114</sup> Člen 10 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1115</sup> Člen 11 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1116</sup> Zakon o parničnem postopku, SL SFRJ 4/77, 36/77, 6/80, 36/80, 43/82, 69/82, 58/84, 74/87, 57/89, 20/90, 27/90, 35/91, i NN 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 96/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, 89/14, 70/19, 80/22, 114/22.

<sup>1117</sup> Glej 7. člen Zakona o upravnim sporovima in 4. člen Zakona o parničnem postopku.

Upravni spor ima svoje ustavne temelje. Gre za določbo drugega odstavka 19. člena Ustave Republike Hrvaške, s katero je zagotovljen sodni nadzor zakonitosti posameznih aktov upravnih oblasti in organov, ki imajo javne pristojnosti. Navedeno predstavlja obliko predpisanega medsebojnega nadzora nosilcev oblasti kot elementa načela delitve oblasti in ima širše posledice za vzpostavljanje in delovanje demokratične države.<sup>1118</sup>

#### 4.4.2. ORGANIZACIJA UPRAVNEGA SODSTVA IN PRISTOJNOST

Na Hrvaškem upravne spore skladno z 12. členom Zakona o upravnim sporovima rešujejo upravna sodišča in Višje upravno sodišče Republike Hrvaške.<sup>1119</sup> Upravna sodišča odločajo: o tožbah zoper posamične odločbe javnopravnih oseb, o tožbah zoper dejanja oseb javnega prava, o tožbah zaradi nesprejetja posamezne odločitve ali akta javnopravne osebe v zakonsko določenem roku, o tožbah zoper upravne pogodbe in njihovem izvrševanju in v drugih primerih, ki jih določa zakon. Višje upravno sodišče pa odloča: o pritožbah zoper sodbe upravnih sodišč in odločitve upravnih sodišč, zoper katere je dovoljena pritožba, o zakonitosti splošnih aktov, o sporu o pristojnosti upravnih sodišč, v drugih primerih, ki jih določa zakon.<sup>1120</sup>

Ko pride do zahtev za izredno preverjanje zakonitosti pravnomočne sodbe, pa ima pristojnost Vrhovno sodišče Republike Hrvaške.<sup>1121</sup>

Ločenost upravnega sodstva se poudarja kot prednost, ker se tako lahko zagotavlja večja specializacija sodnikov, s tem pa tudi boljši in kakovostnejši nadzor uprave.<sup>1122</sup>

Na podlagi tega lahko ugotovimo, da je organizacija sodstva v upravnem procesnem pravu na Hrvaškem drugačna od organizacije, ko govorimo o pravnem postopku, tam namreč na prvi stopnji sodi občinsko sodišče,<sup>1123</sup> v pravnem postopku pa se sodi tudi na okrajnih sodiščih.<sup>1124</sup> Poleg tega na Hrvaškem v pravnem postopku, ko gre za spore med, na primer, pravnimi osebami, poznajo gospodarsko sodišče.<sup>1125</sup> Na drugi stopnji sodi Višje gospodarsko sodišče.<sup>1126</sup>

Vrhovno sodišče Republike Hrvaške je najvišja instanca, ko govorimo o sojenju v pravnem postopku.

---

<sup>1118</sup> Rajko, 2017.

<sup>1119</sup> Visoki upravni sud Republike Hrvatske.

<sup>1120</sup> Člen 12 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1121</sup> Člen 78 Zakona o upravnim sporovima.

<sup>1122</sup> Korpić v Barbić (ur.), 2006, str. 62.

<sup>1123</sup> Općinski sud.

<sup>1124</sup> Županijski sud.

<sup>1125</sup> Trgovački sud.

<sup>1126</sup> Visoki trgovački sud Republike Hrvatske.

V upravnih sporih pred upravnim sodiščem odloča sodnik posameznik, Višje upravno sodišče pa odloča v senatu treh sodnikov, razen o zakonitosti splošnih aktov, ko odloča v senatu petih sodnikov.<sup>1127</sup>

V pravnem postopku na prvi stopnji sodi sodnik posameznik, če z zakonom ni določeno, da je sojenje tudi na prvi stopnji senatno.<sup>1128</sup> Na drugi stopnji sodišča sodijo v senatu, če zakon ne določa drugače. Vrhovno sodišče odloča v senatu, načeloma treh sodnikov, če z zakonom ni določeno drugače.<sup>1129</sup>

V upravnem sporu je za reševanje spora pristojno upravno sodišče, na območju katerega ima tožeča stranka prebivališče oziroma sedež, razen če zakon ne določa drugače.<sup>1130</sup>

#### **4.4.3. STRANKE**

Stranke v upravnem sporu opredeljuje 16. člen zakona, ki ureja upravni spor in določa, da so stranke v sporu tožnik, toženec in zainteresirana oseba.<sup>1131</sup>

V povezavi s strankami se kaže ena od glavnih razlik med pravnim postopkom in upravnim sporom. Upravni spor se ne vodi med dvema zasebnopravnima subjektoma, torej strankama, ki nastopata v zasebnopravnem razmerju,<sup>1132</sup> javnopravni kontekst pa je poudarjen tudi z normiranjem cilja upravnega spora, ki je dvojen: zagotoviti (1) zakonitost (v smislu objektivne zakonitosti) in (2) sodno varstvo pravic in pravnih interesov fizičnih in pravnih oseb ter drugih strank, če so kršeni s posamičnimi odločitvami ali dejanji javnopravnih oseb.<sup>1133</sup> Omenjena dvojnost je eden od razlogov za višjo raven uradnih pooblastil upravnega sodišča v primerjavi s civilnim sodiščem v pravnem postopku.<sup>1134</sup>

#### **4.4.4. TOŽBA**

S tožbo se formalno začne upravni spor. Vloga je pisna, stranka pa z vlogo torej začne postopek, lahko z vlogo dopolni tožbo, spremeni svojo zahtevo oziroma od nje odstopi.<sup>1135</sup>

---

<sup>1127</sup> Člen 14 Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1128</sup> Če je določeno, da na prvi stopnji sodi senat, gre za senat treh sodnikov, če z zakonom ni določeno drugače.

<sup>1129</sup> Členi 41, 42 in 44 Zakona o parničnem postopku.

<sup>1130</sup> Člen 13 Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1131</sup> Zainteresirana oseba je vsaka oseba, ki bi ji bila z razveljavitvijo, spremembo ali sprejetjem posamezne odločitve, dejanjem ali opustitvijo ukrepanja osebe javnega prava ali s sklenitvijo, odpovedjo ali izvršitvijo upravne pogodbe kršena pravica ali pravni interes.

<sup>1132</sup> Značaj tožene stranke v upravnem sporu vedno izhaja iz njenih javnopravnih pooblastil.

<sup>1133</sup> Glej 2. odst. 2. člena Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1134</sup> Rajko, 2017.

<sup>1135</sup> Garibović, str. 2022, str. 9.

Upravni spor se lahko začne ne le s tožbo, ampak tudi na zahtevo Višjega upravnega sodišča, to pa v primeru, če gre za oceno zakonitosti splošnega akta.

Takrat lahko Višje upravno sodišče začne postopek po uradni dolžnosti na podlagi obvestila, ki ga prejme od državljana, državnega pravobranilca ali na podlagi zahteve sodišča.<sup>1136</sup>

Ko govorimo o pravnem postopku, pa se skladno s 185. členom zakona, ki ureja pravdni postopek, ta lahko začne le s tožbo.

Tožba v upravnem sporu se vloži, potem ko je bila neka pravica ali obveznost stranke že obravnavana v upravnem postopku, zato tožbe v upravnem sporu ne moremo enačiti s tožbo v pravnem postopku, torej v civilnopravnem smislu.<sup>1137</sup>

#### **4.4.5. ZAČASNA ODREDBA/ZAČASNI UKREP**

Začasne ukrepe se uporabljajo določbe 47. člena Zakona o upravnih sporovih. Zakon določa, da sodišče lahko na zahtevo stranke izreče začasni ukrep, če se je treba izogniti hudi in nepopravljivi škodi. O začasnem ukrepu sodišče odloči s sklepom, zoper njega pa je dovoljena pritožba.

#### **4.4.6. POTEK POSTOPKA**

V povezavi s potekom postopka obstaja razlika, ki ločuje pravdni postopek od upravnega spora. Gre za časovno dimenzijo obravnavanega stanja, ki je v upravnem sporu v primerjavi s pravnim postopkom precej drugačna. Upravna sodišča presoja zakonitost dela javnopravnih organov, ko ti odločajo v upravnih postopkih in drugih upravnih dejanjih, v zvezi s katerimi se uveljavlja sodno varstvo v upravnem sporu v skladu z materialnim pravom, ki je veljalo v času sprejemanja posamezne odločitve, katere zakonitost se presoja, in praviloma v skladu z okoliščinami, ki so obstajale v času sprejemanja izpodbijane odločbe oziroma v času, ki kot merilo za ugotavljanje stanja izhaja iz posebnih predpisov.<sup>1138</sup>

Omenjeno referenčno obdobje med trajanjem upravnega postopka se določi glede na naravo upravne zadeve in normativni okvir, ki je relevanten za reševanje posameznega tipa zadeve,<sup>1139</sup> pri čemer pa najkasneje obdobje obstoja ključnih dejstev, na podlagi katerih se ocenjuje zakonitost posamezne vrste upravnega akta, lahko vključuje dan sprejetja (in morebiti dan

---

<sup>1136</sup> Člen 83 Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1137</sup> Horvat, 2014, str. 224.

<sup>1138</sup> Rajko, 2017.

<sup>1139</sup> Npr. glede na stanje na dan vložitve zahtevka, izvajanja nadzora ali druge dejavnosti v postopku, sprejemanja prvostopenjske ali drugostopenjske odločitve itd.

pošiljanja) drugostopenjske odločitve ali prvostopenjske odločitve v enostopenjskih postopkih.<sup>1140</sup>

#### 4.4.7. DOKAZOVANJE

Ključna razlika, ko govorimo o dokazovanju v upravnem sporu in pravnem postopku, je, da se odločanje o upravnih zadevah, kar pomeni tudi dokazni postopek, ne začne v sodnem postopku, torej upravnem sporu, temveč je že vsaj delno opravljeno v upravnem postopku. Upravni spor je potem namenjen presoji zakonitosti sprejete odločitve oziroma opustitve sprejetja odločitve.<sup>1141</sup>

Pomembno pa je opozoriti, da kljub omenjeni razliki pri dokazovanju lahko govorimo o približevanju pravil pravnega postopka upravnemu sporu, ker zakon, ki ureja upravni spor, predpisuje pogoje za izvedbo kontradiktornosti pred upravnim sodiščem in postopek izvajanja dokazov v upravnem sporu ob upoštevanju subsidiarne uporabe zakona, ki ureja pravni postopek.<sup>1142</sup>

Zakon o upravnih sporovih namreč določa: »Sodišče izvede dokaze po pravilih, po katerih je urejeno dokazovanje v pravnem postopku.«<sup>1143</sup> Na podlagi tega lahko sklepamo, da Zakon o upravnih sporovih ne predvideva možnosti, da bi sodišče po uradni dolžnosti izvajalo dokaze, niti da bi stranke po vložitvi tožbe ali odgovora na tožbo lahko nadalje predlagale dokaze.<sup>1144</sup> Pri tem je treba poudariti, da subsidiarna uporaba zakona, ki ureja pravni postopek, v zvezi z izvajanjem dokazov v upravnem sporu v smislu določbe petega odstavka 33. člena Zakona o upravnih sporovih pomeni zgolj "tehnični vidik" in ne ureja vprašanj, ki se nanašajo na obveznost predlaganja dokazov s strani tožnika, toženca in zainteresirane osebe v upravnem sporu, prav tako pa ne določa obveznosti sodišča za izvajanje dokazov po uradni dolžnosti. Ker zakon, ki ureja upravni spor, izrecno ne predpisuje, da sodišče izvaja dokaze po uradni dolžnosti, sodišče odloča o izvajanju dokazov, ki so jih predložile stranke v upravnem sporu, in ni vezano na te dokazne predloge.<sup>1145</sup>

Pomemben pa je tudi naslednji člen, ki ureja pravice in obveznosti stranke v upravnem sporu in med drugim določa, da v primeru, če stranka v določenem ji roku ne predloži sodišču

---

<sup>1140</sup> *Ibid.*

<sup>1141</sup> *Ibid.*

<sup>1142</sup> Horvat, 2014, str. 224.

<sup>1143</sup> Člen 33 Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1144</sup> Horvat, 2014, str. 231.

<sup>1145</sup> *Ibid.*, str. 239

zahtevanih dokazov, jih lahko sodišče pridobi v skladu s pravili, ki urejajo pridobivanje dokazov v pravnem postopku.<sup>1146</sup>

#### **4.4.8. ODLOČANJE O TOŽBI**

V primerjavi s pravdo v upravnem sporu sodišče ni obvezano dokončno odločiti o predmetu spora,<sup>1147</sup> temveč ima tudi pooblastilo za razveljavitev izpodbijane posamezne odločitve in vračanje predmeta toženi stranki ali prvostopenjskemu organu za ponovni postopek (razveljavitvena sodba v kasacijski različici).<sup>1148</sup>

#### **4.4.9. SODBA**

O tožbenem zahtevku v glavni stvari in stranskih zahtevkih odloči sodišče s sodbo, ki se izda in objavi v imenu Republike Hrvaške. Sodišče izda sodbo po svojem prostem mnenju in ob upoštevanju vseh pravnih in dejanskih vprašanj, ta pa se lahko opre le na dejstva in dokaze, o katerih je bila strankam dana možnost, da se o njih izrečejo.<sup>1149</sup>

Sodba se vroči vsem strankam v sporu pisno oziroma elektronsko in odpošlje v 15 dneh od dneva objave, če še ni bila objavljena, pa od njene izdaje.<sup>1150</sup>

#### **4.4.10. PRAVNA SREDSTVA ZOPER SODBO**

Pravna sredstva zoper sodbo ureja tretji del Zakona o upravnih sporovih, ki govori o pravnih sredstvih. Prvo pravno sredstvo je pritožba zoper sodbo, ki jo je mogoče vložiti zaradi bistvene kršitve pravil sodnega postopka, zmotno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja in napačne uporabe materialnega prava.<sup>1151</sup> Pritožbeni razlogi se ne razlikujejo od tistih, ki so strankam na voljo v pravnem postopku.<sup>1152</sup>

V upravnem sporu je kot pravno sredstvo zoper sodbo stranki na voljo tudi obnova spora, 76. člen Zakona o upravnih sporovih taksativno našteva sedem obnovitvenih razlogov.<sup>1153</sup>

V upravnem sporu pa je na voljo tudi zahteva za izredno preverjanje zakonitosti pravnomočne sodbe. Stranke v upravnem sporu lahko zaradi kršitve zakona predlagajo državnemu

---

<sup>1146</sup> Člen 33 Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1147</sup> Bodisi z zavrnitvijo tožbenega zahtevka – kar ima učinek potrditve izpodbijanega upravnega akta, bodisi z izdajo razveljavitvene sodbe v meritorni/reformacijski obliki.

<sup>1148</sup> Rajko, 2017.

<sup>1149</sup> Galić, Rostaš-Beroš, Vezmar Barlek, 2011, str. 185.

<sup>1150</sup> Člen 62 Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1151</sup> Člen 66 Zakona o upravnih sporovih.

<sup>1152</sup> Glej člen 353 Zakona o parničnem postopku.

<sup>1153</sup> Člen 76 Zakona o upravnih sporovih.

odvetništvu vložitev zahteve za izredno presojo zakonitosti pravnomočnih sodb in odločb upravnega sodišča oziroma višjega upravnega sodišča.<sup>1154</sup>

#### **4.4.11. STROŠKI**

Stroške spora sestavljajo upravičeni izdatki, nastali v postopku ali v zvezi s sporom. Stroški vključujejo plačilo za delo odvetnikov in drugih oseb, ki so upravičene do predpisanega nadomestila,<sup>1155</sup> določenega z zakonom.

Zakon določa, da mora vsaka stranka predhodno kriti stroške, ki jih je povzročila s svojim dejanjem, če ni z zakonom določeno drugače. Stroški, ki nastanejo zaradi opravljanja dejanj po službeni dolžnosti sodišča, se akontirajo iz sredstev sodišča.

Stranka, ki izgubi spor, v celoti nosi vse stroške spora, če zakon ne določa drugače. Če stranka delno uspe v sporu, sme sodišče glede na doseženi uspeh odločiti, da nosi vsaka stranka svoje stroške ali da se stroški razdelijo sorazmerno z uspehom v sporu.<sup>1156</sup>

#### **4.4.12. UPORABA PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V UPRAVNEM SPORU**

Poleg dokazovanja, kjer se subsidiarno uporabljajo pravila pravnega postopka, se Zakon o upravnim sporovima tudi v nekaterih drugih delih sklicuje na zakon, ki ureja pravdni postopek.

Za poslovno sposobnost fizične osebe se tudi v upravnem sporu uporabljajo določbe, ki urejajo poslovno sposobnost fizične osebe v pravdnem postopku.<sup>1157</sup>

V primeru zastopanja tožnikov in zainteresiranih oseb zakon, ki ureja upravni spor, določa, da za vprašanja veljavnosti zastopanja, ki niso urejena v tem zakonu, pride v poštev ustrezna uporaba določb, ki urejajo zastopanje v pravdnem postopku.<sup>1158</sup>

Zakon se, tudi v delu, ki ureja ohranjanje reda, deloma sklicuje na pravila pravnega postopka. Določa namreč, da če udeleženec postopka žali sodišče ali druge udeležence v postopku, moti delo ali ne spoštuje odredb sodišča o vzdrževanju reda, ga sodišče opozori ali kaznuje z denarno kaznijo oziroma globo. Oseba pa se lahko tudi odstrani in oglobi po pravilih, ki urejajo varstvo

---

<sup>1154</sup> Člen 79 Zakona o upravnih sporovima.

<sup>1155</sup> Hrvaški zakon v 79. členu, ki ureja upravni spor, uporablja besedno zvezo »*propisana naknada*«.

<sup>1156</sup> Člen 79 Zakona o upravnih sporovima.

<sup>1157</sup> Člen 20 Zakona o upravnih sporovima.

<sup>1158</sup> Člen 21 Zakona o upravnih sporovima.

sodišča, strank in drugih udeležencev pred žaljivimi navedbami ter vzdrževanje reda na glavni obravnavi v pravnem postopku.<sup>1159</sup>

---

<sup>1159</sup> Člen 54 Zakona o upravnih sporovima.

## 4.5. SLOVAŠKA

AVTOR: Jan Krajnik

### 4.5.1. UVODNO O UPRAVNEM SPORU NA SLOVAŠKEM

Podobno kot slovenski ZUS-1, tudi slovaški *Správny súdny poriadok* (SSP)<sup>1160</sup> vsebuje klavzulo o podredni uporabi. V prvem stavku 25. člena SSP je namreč zapisano: »Če ta zakon ne določa drugače, se za postopek pred upravnem sodišču primerno uporabljajo določbe prvega in drugega dela Zakonika o civilnem postopku, razen določb o intervenciji.«<sup>1161</sup> Čeprav komentatorji tega člena govorijo o subsidiarni uporabi Zakonika o civilnem postopku (CSP),<sup>1162</sup> pa je iz vsebine jasno, da ne gre za subsidiarno uporabo v smislu razlikovanja, predstavljenega v prvem poglavju.<sup>1163</sup> Že sam 25. člen SSP govori o tem, da se CSP uporabi *primerno*, poleg tega pa komentatorji poudarjajo, da se CSP uporabi v skladu s temeljnimi načeli upravnega sodnega postopka.<sup>1164</sup>

Že na prvi pogled je mogoče ugotoviti, da je slovaški SSP precej obsežnejši od slovenskega ZUS-1. Komentatorji SSP poudarjajo, da je bil zasnovan kot procesna norma, ki celovito ureja upravne sodne postopke,<sup>1165</sup> iz tega pa izhaja, da bo smiselna uporaba CSP v upravnem sodnem postopku precej omejena. To dodatno potrjuje dejstvo, da 25. člen SSP smiselno uporabo CSP omejuje zgolj na prvi in drugi del CSP. Smiselna uporaba drugih delov CSP, ki npr. urejajo začasne odredbe, posebne postopke in pravna sredstva, torej ne pride v poštev.

V nadaljevanju bo natančneje analizirano, katera procesna vprašanja SSP ureja in katera (redka) vprašanja pušča odprta ter s tem odpira vrata uporabi pravil pravnega postopka.

### 4.5.2. ANALIZA UPORABE PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA V SLOVAŠKEM UPRAVNEM SPORU

#### 4.5.2.1. Temeljna načela

Za razliko od slovenskega ZUS-1, ki temeljnih načel ne ureja, SSP v 5. členu ureja osnovna načela delovanja upravnega sodišča. Med njimi so zlasti varstvo človekovih pravic in

---

<sup>1160</sup> 162/2015 Z. z. z dne 21. maja 2015, dopolnjen z novelami do vključno 239/2023 Z. z. z dne 1. julija 2023.

<sup>1161</sup> Prvi stavek 25. člena SSP se v izvirniku glasi: »Ak tento zákon neustanovuje inak, použijú sa na konanie pred správnym súdom primerane ustanovenia prvej a druhej časti Civilného sporového poriadku okrem ustanovení o intervencii.«

<sup>1162</sup> Fečík v Baricová, Fečík, Števíček, Filová in drugi, 2018, str. 202.

<sup>1163</sup> Subsidiarna in smiselna uporaba obe predstavljata podobliki podredne uporabe. Več o tem zgoraj.

<sup>1164</sup> Fečík v Baricová, Fečík, Števíček, Filová in drugi, 2018, str. 202.

<sup>1165</sup> *Ibid.*

svoboščin, varstvo zakonitosti in javnega interesa, načelo zakonitosti, načelo javnosti, načelo ustnosti in neposrednosti, načelo hitrosti in ekonomičnosti, načelo enakopravnosti strank ter prepoved zlorabe pravic.

Vseeno pa SSP načel ne ureja v celoti. Tako v 5. členu vsebuje specialni sklic na zakon, ki ureja pravdni postopek. Določa namreč, da se v upravnem sporu uporabljajo načela pravnega postopka, poleg teh pa še prej navedena načela. CSP ureja naslednja temeljna načela: načelo dispozitivnosti, načelo kontradiktornosti, razpravno načelo, načelo ustnosti, načelo javnosti, načelo proste presoje dokazov, načelo zakonitosti, načelo neodvisnega in nepristranskega sodišča, načelo hitrosti in ekonomičnosti ter načelo prepovedi zlorabe pravic.<sup>1166</sup>

#### **4.5.2.2. Organizacija upravnega sodstva in pristojnost**

SSP precej nadrobno ureja organizacijo upravnega sodstva in pristojnost. Upravno sodstvo je organizirano dvostopenjsko – na prvi stopnji odločajo upravna sodišča, ki odločajo v senatih ali po sodnikih posameznikih (19. člen SSP), na drugi stopnji pa Vrhovno upravno sodišče, ki odloča v tri-, pet- ali šestčlanskih senatih (21. člen SSP). Podrobno sta urejeni stvarna pristojnost (tj. v katerih zadevah upravno sodstvo odloča) in krajevno pristojnost upravnih sodišč. Splošno pravilo napotuje na upravno sodišče, na območju katerega se nahaja organ, ki je odločil na prvi stopnji, oziroma, podredno, na upravno sodišče, na območju katerega ima sedež toženi organ (13. člen SSP). Poleg tega so urejene tudi nekatere izključne krajevne pristojnosti (15. do 17. člen).<sup>1167</sup>

Organizacijo upravnega sodstva in pristojnost sodišč SSP ureja precej podrobno, zato glede teh vprašanj do smiselne uporabe CSP najpogosteje ni pride, vseeno pa ni čisto izključena.<sup>1168</sup> Podobno velja tudi za slovenski ZUS-1.

#### **4.5.2.3. Stranke**

SSP določa, da so udeleženci v postopku tožnik, toženec (organ javne uprave) in drugi udeleženci, npr. tisti, ki so bili udeleženci upravnega postopka, ali tisti, ki zatrjuje, da bi odločba lahko neposredno vplivala na njegove pravice ali obveznosti (32. člen SSP). Poleg tega ureja

---

<sup>1166</sup> Glej poglavje z naslovom Osnovna načela (1. do 18. člen CSP).

<sup>1167</sup> Upravno sodišče v Bratislavi je npr. izključno pristojno za področje konkurence in jedrskih nesreč.

<sup>1168</sup> Glej npr. sklep Vrhovnega sodišča Slovaške, št. 10Nds/1/2019 z dne 28. februarja 2019, kjer je sodišče smiselno uporabilo določbo pravnega postopka o tem, da krajevno pristojnost presoja zgolj na ugovor, izključno pristojnost pa tudi brez ugovora.

tudi položaj zainteresirane javnosti (42. člen SSP) in položaj tožilca, ki v določenih primerih lahko vloži tožbo (45. člen SSP).

SSP vsebuje natančne določbe o pravni in procesni sposobnosti, o zastopanju v primeru procesne nesposobnosti in postavitvi skrbnika ter o pravilih v zvezi s pooblaščenji. Tako natančnih določb slovenski ZUS-1 ne vsebuje. Zanimivo je zlasti, da je zastopanje po odvetniku v slovaškem upravnem sporu pravilo, obstajajo pa izjeme (49. člen SSP). Tožnik ima lahko zgolj enega zastopnika. Čeprav so določbe, ki se nanašajo na stranke in zastopanje, izjemno natančne, pa vseeno ne urejajo povsem vsega. Tako se bo npr. glede obsega zastopanja na podlagi pooblastila smiselno uporabljati 92. člen CSP, saj tega SSP ne ureja.<sup>1169</sup>

Smiselna uporaba CSP je po izrecni zakonski določbi 25. člena SSP izključena za intervencijo. SSP intervencije ne ureja, vendar pa se ji nekatere določbe SSP o drugih udeležencih precej približajo. Izključitev smiselne uporabe določb CSP o intervenciji je tako namenjena predvsem izognitvi morebitnim nejasnostim.<sup>1170</sup>

#### **4.5.2.4. Tožba**

Postopek pred upravnim sodiščem se začne s tožbo. SSP določa, kdo lahko vloži tožbo (178. člen SSP), katere so njene sestavine in obvezne priloge (182. člen SSP), kakšen je rok za vložitev tožbe (181. člen SSP) in na kakšen način se lahko vloži (56. člen SSP). Nadalje SSP podrobno ureja tudi ravnanje sodišča s tožbo in drugimi vlogami, ki so nepopolne ali nerazumljive (59. člen SSP). Zanimivo ima poleg poziva na dopolnitev v določenem roku upravno sodišče tudi možnost, da vložnika povabi na zaslišanje, če meni, da bi se tako lahko odpravila pomanjkljivost vloge.

SSP ureja tudi umik tožbe (63. člen SSP) in spremembo tožbenega zahtevka (62. člen SSP). Umik tožbe je mogoč do izdaje sodbe, medtem ko je sprememba zahtevka mogoča le do poteka roka za vložitev tožbe.

#### **4.5.2.5. Začasna odredba**

SSP določa, da vložitev tožbe v upravnem sporu nima odložilnega učinka, vendar pa lahko upravno sodišče na zahtevo tožnika izvršitev odloži (184. in 185. člen). Gre za institut začasne odredbe, čeprav ga SSP izrecno ne poimenuje. V CSP je začasna odredba urejena v tretjem delu, za katerega pa je smiselna uporaba v upravnem sporu izključena. Iz tega izhaja, da pri izdajanju

---

<sup>1169</sup> Tako Fečík v Baricová, Fečík, Števec, Filová in drugi, 2018, str. 204.

<sup>1170</sup> *Ibid.*

začasnih odredb pravil pravnega postopka ni mogoče uporabiti. Podobno je bilo ugotovljeno tudi za slovensko ureditev upravnega spora.

#### **4.5.2.6. Potek postopka**

Po prejemu tožbe jo upravno sodišče vroči toženi stranki. Sodišče naredi predhodni preizkus tožbe in s sklepom tožbo zavrže iz procesnih razlogov (98. člen SSP). V 99. in 100. členu SSP so nato natančno določeni primeri, kadar upravno sodišče postopek ustavi (npr. ob umiku tožbe, ob popravilu odločbe organa javne uprave) ali prekine (npr. ob predhodnem vprašanju). Zlasti pri prekinitev postopka se kaže razlika s slovensko ureditvijo. Slovaški SSP prekinitev postopka ureja izčrpno, slovenski ZUS-1 pa zgolj partikularno, zato se uporablja tudi ZPP.<sup>1171</sup> Po drugi strani pa kljub katalogu primerov, ko se postopek pred upravnim sodiščem ustavi, SSP ni izčrpen, zato se uporabljajo tudi nekatere določbe CSP.<sup>1172</sup>

V postopku lahko vsak udeleženec nastopa v svojem maternem jeziku oziroma jeziku, ki ga razume. Stroške v zvezi s tolmačenjem nosi država (54. člen SSP). Poleg tega imajo udeleženci in njihovi zastopniki pravico do vpogleda v sodni spis in njegove priloge. Določb glede jezika slovenski ZUS-1 na primer nima, ampak se v celoti uporabljajo določbe ZPP (102. člen in naslednji).

Sodišče lahko zaradi ekonomičnosti več zadev združi v skupni postopek, podobno pa lahko, če je tožba naperjena proti več odločbam, posamezno odločbo izloči v ločen postopek (65. in 66. člen SSP).

Posebej zanimiv je 101. člen SSP, ki je naslovljen »tožnikovo zadovoljstvo«. Ureja situacijo, ko bi toženi organ med postopkom pred upravnim sodiščem želel popraviti odločbo in tožniku ugoditi. Tedaj mora organ vložiti predlog pri upravnem sodišču in šele, ko upravno sodišče poda soglasje, lahko organ v določenem roku izda odločbo. Upravno sodišče jo nato posreduje tožniku, ki pove, ali je z novo odločbo zadovoljen. Če je zadovoljen, sodišče postopek ustavi.

#### **4.5.2.7. Dokazovanje**

V primerjavi s slovenskim ZUS-1 slovaški SSP precej bolj natančno ureja tudi dokazovanje (119. do 132. člen SSP). Določa, da upravno sodišče ni vezano na dejstva, ki jih je ugotovil organ, da je dokazno breme na tožniku, da se dokaze izvaja na naroku, razen če je mogoče in

---

<sup>1171</sup> Prim. Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 293.

<sup>1172</sup> Glej sklep Vrhovnega sodišča Slovaške, št. 7Sžk/43/2017 z dne 23. januarja 2019, kjer je sodišče v upravnem sporu uporabilo določbo CSP glede ustavitve postopka zaradi smrti stranke. Podobno je storilo tudi v sklepu št. 6Sžfk/51/2020 z dne 25. novembra 2020, kjer je prenehala pravna oseba in ni imela pravnega naslednika.

smotrno, da se izvedejo izven naroka (pri čemer pa morajo biti udeleženci pri izvedbi dokaza navzoči). O izvedenih dokazih se udeleženci lahko izjavijo. Kot dokaz lahko služi vse, kar pripomore k pravilni razjasnitvi stvari, zlasti zaslišanje stranke, zaslišanje prič, listine in izvedensko delo.

Čeprav SSP ureja precej vprašanj dokazovanja, pa dokazna sredstva zgolj omenja in jih ne normira natančneje. V zvezi s temi vprašanji se smiselno uporabljajo določbe CSP,<sup>1173</sup> ki so, podobno kot v slovenskem ZPP, precej obsežne.

#### **4.5.2.8. Odločanje o tožbi**

Sodišče lahko o zadevi odloča po opravljeni javni obravnavi ali brez nje. SSP natančno določa situacijo, kadar predsednik senata odredi izvedbo obravnave, in sicer mora to storiti, kadar to zahteva vsaj eden od udeležencev, kadar se izvaja dokaze, kadar to zahteva javni interes ali kadar je treba razpravljati o zadevi (107. člen SSP). Če predsednik senata odredi obravnavo, jo pripravi tako, da bi bila izvedena na enem samem naroku. Obravnava je javna, vendar se javnost lahko izključi (109. in 110. člen SSP).

SSP, podobno kot tudi slovenski ZUS-1, vsebuje precej natančne določbe glede obravnave, vseeno pa komentatorji ugotavljajo, da ni povsem popoln. Tako se bodo določbe CSP v upravnem sporu uporabljale glede kraja obravnave, vzdrževanja reda na obravnavi in glede preložitve naroka.<sup>1174</sup>

#### **4.5.2.9. Sodba**

Senat odločitev sprejme na nejavni seji. Sodbo izda v imenu Slovaške republike; če je bila opravljena obravnava, jo tudi ustno razglasi. Sodba vsebuje uvod, izrek, obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu (139. člen SSP). Sodba se nato vroči udeležencem (142. člen SSP). SSP na primer ne določa, kdaj je treba tožbo zavrniti, kdaj ji ugoditi in kako. Slovenski ZUS-1 v tem delu vsebuje precej natančnejše določbe.

SSP že sam omogoča izdajo popravnega sklepa in dopolnilne sodbe (143. in 144. člen SSP), v slovenski ureditvi pa se v zvezi s tem uporablja ZPP.

#### **4.5.2.10. Pravna sredstva zoper sodbo**

---

<sup>1173</sup> Fečík v Baricová, Fečík, Števček, Filová in drugi, 2018, str. 204.

<sup>1174</sup> *Ibid.*

Sodba upravnega sodišča se lahko izpodbija s kasacijsko pritožbo, o kateri odloča Vrhovno upravno sodišče (438. člen SSP). SSP taksativno določa razloge za kasacijsko pritožbo, in sicer gre za kršitve zakona pri odločanju, pri čemer gre tako za kršitve procesnega kot materialnega zakona (440. člen SSP). V kasacijski pritožbi ni mogoče uveljavljati novih dejstev in dokazov (441. člen SSP). Zakon natančno določa, kdo lahko vloži kasacijsko pritožbo, kdaj in kje jo lahko vloži, kakšne so njene sestavine in kako se jo lahko vloži (442. do 445. člen SSP). Obvezno je zastopanje po odvetniku (449. člen SSP). O kasacijski pritožbi Vrhovno upravno sodišče odloči s sodbo in običajno brez obravnave (455. člen SSP). Sodniki imajo možnost odklonilnih ločenih mnenj (465. člen SSP).

Pravnomočno odločitev upravnega sodišča je mogoče izpodbijati s tožbo za obnovo postopka. Razlogi za obnovo so maloštevilčni, in sicer gre zgolj za tri razloge: kaznivo dejanje sodnika ali udeleženca v postopku; ugotovitev ESČP, da so bile s sodbo kršene človekove pravice in svoboščine; nasprotovanje sodbe upravnega sodišča odločbi Sodišča EU, Sveta EU ali Komisije (472. člen SSP). Če bo upravno sodišče dovolilo obnovo postopka, bo o zadevi ponovno razsojalo (485. člen SSP).

Drugih pravnih sredstev SSP ne pozna. Uporaba CSP je v zvezi s pravnimi sredstvi izključena, saj se skladno s 25. členom SSP v upravnem sporu smiselno uporabljajo zgolj določbe prvega in drugega dela CSP, ne pa npr. tudi četrtega dela, ki ureja pravna sredstva. Tako je ureditev pravnih sredstev v slovaškem SSP izčrpna, medtem ko se slovenski ZUS-1 v zvezi s pravnimi sredstvi, zlasti izrednimi pravnimi sredstvi, naslanja na ureditev v ZPP.

#### **4.5.2.11. Stroški**

SSP ureja tudi stroške v upravnem sporu. Načelno pravilo je, da vsak nosi stroške, ki so nastali v postopku, vseeno pa se tožniku popolnoma ali delno povrnejo razumno nastali stroški, če je v celoti ali delno uspel (164. in 167. člen SSP). Po drugi strani pa mora tožnik toženi stranki povrniti razumno nastale stroške, če je slednja uspela v postopku in je pravično, da zahteva povrnitev stroškov (168. člen SSP). Če je bil zahtevak zavrnjen ali postopek ustavljen, nobena od strank ne more zahtevati povrnitve stroškov (170. člen SSP). Če je bila stranka v postopku kriva za stroške, ki sicer ne bi nastali, bo morala povrniti tovrstne stroške, ki so nastali drugim strankam v postopku (171. člen SSP). Sodišče o stroških odloči s sklepom.

# **5. VPLIV SUBSIDIARNE UPORABE PRAVIL PRAVDNEGA POSTOPKA NA UPORABO INSTITUTOV CIVILNEGA PROCESNEGA PRAVA V UPRAVNEM SPORU: IZKUŠNJE IN POGLED SODNIKOV UPRAVNEGA IN VRHOVNEGA SODIŠČA**

AVTORJA: Aljoša Kalacanović, Špela Polanc

Pričujoče poglavje je namenjeno analizi odgovorov na anketne vprašalnike, s katerimi smo želeli ugotoviti, kje se v upravnosodni praksi pojavlja največ težav pri subsidiarni uporabi ZPP. Po predstavitvi podatkov o namenu ter vzorcu anketirancev sledi analiza odgovorov na vprašanja, ki so jih podali sodniki Upravnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS. Z anketnimi vprašanji smo želeli pridobiti tako splošne odgovore v zvezi s težavami, ki jih je povzročila zakonodajna sprememba 22. člena ZUS-1 z novelo ZPP-E, kot tudi konkretne odgovore v zvezi z uporabo institutov pravnega postopka v upravnem sporu.

## **5.1. PREDMET, NAMEN IN CILJ RAZISKAVE**

Predmetno projektno delo je namenjeno celoviti analizi uporabe institutov pravnega postopka v upravnem sporu kot posledica zakonodajnega posega, s katero je subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka v upravnem sporu nadomestila prej uzakonjeno smiselno uporabo. S to zakonodajno spremembo je želel zakonodajalec primarno doseči poenotenje postopka izrednega pravnega dopuščene revizije. Pri tem nas je zanimalo, ali je zakonodajalec pri spremembi uporabe pravil pravnega postopka razmišljal širše in kako spremembo doživljajo sodniki, ki morajo v upravnem sporu po novem neposredno uporabljati pravila pravnega postopka.

## **5.2. RAZISKOVALNA SKUPINA, METODE DELA, OMEJITVE RAZISKAVE**

Prošnjo za sodelovanje v raziskavi smo naslovili na vse sodnike Upravnega sodišča RS ter sodnike upravnega oddelka Vrhovnega sodišča RS. K sodelovanju je bilo tako povabljenih 30 upravnih sodnikov ter 6 vrhovnih sodnikov. Na anketna vprašanja je dovolj določno odgovorilo 10 sodnikov (od tega sedem upravnih sodnikov in trije vrhovni sodniki), kar predstavlja odzivnost v višini 27,78 %.

Vprašalnice smo sodnikom v reševanje poslali po koncu sodnih počitnic, tj. v začetku druge polovice avgusta. Obremenitev sodnikov z delom po končanih sodnih počitnicah je verjetno eden izmed faktorjev, ki je vplival na njihovo odzivnost. Vprašalnik smo sestavili s pomočjo spletne aplikacije 1ka.si, pri čemer sta bila sestavljena dva vprašalnika z identičnimi vprašanji: prvi za upravne sodnike, drugi pa za vrhovne sodnike.

Vprašalnika sta oba štela 20 vprašanj. Zaradi narave raziskave smo vključili 15 vprašanj odprtega tipa, saj nas je zanimala predvsem vsebina odgovorov sodnikov glede uporabe določenih procesnih institutov pravnega postopka v upravnem sporu in ne toliko kvantitativna analiza odgovorov. Poleg tega smo vključili še 5 vprašanj zaprtega tipa. Od tega so anketiranci pri treh vprašanjih lahko izbirali med različnimi ravni strinjanja oziroma nestrinjanja s trditvijo), ter dve vprašanji z odgovorom Da/Ne. Pri enem izmed slednjih so anketiranci svojo izbiro odgovora lahko tudi utemeljili. Vsa vprašanja so bila načeloma obvezna, pri čemer ena oseba ni odgovorila na vsa postavljena vprašanja.

### 5.3. POSTAVLJENE HIPOTEZE

Z raziskavo smo poskušali ugotoviti, ali anketirancem subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka v upravnem sporu povzroča težave oziroma ali se jim zdi uporaba izbranih institutov, ki so sicer tipični za pravdni postopek, skladna s subjektivnim konceptom upravnega spora. V zvezi s tem smo si postavili naslednje hipoteze:

H1: Subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka v praksi še ni dovolj izčiščena in posledično predstavlja težave.

H2: Subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka še ni imela posebnih vplivov na uporabo institutov ter temeljnih načel postopka, ki so sicer tipična za pravdni postopek.

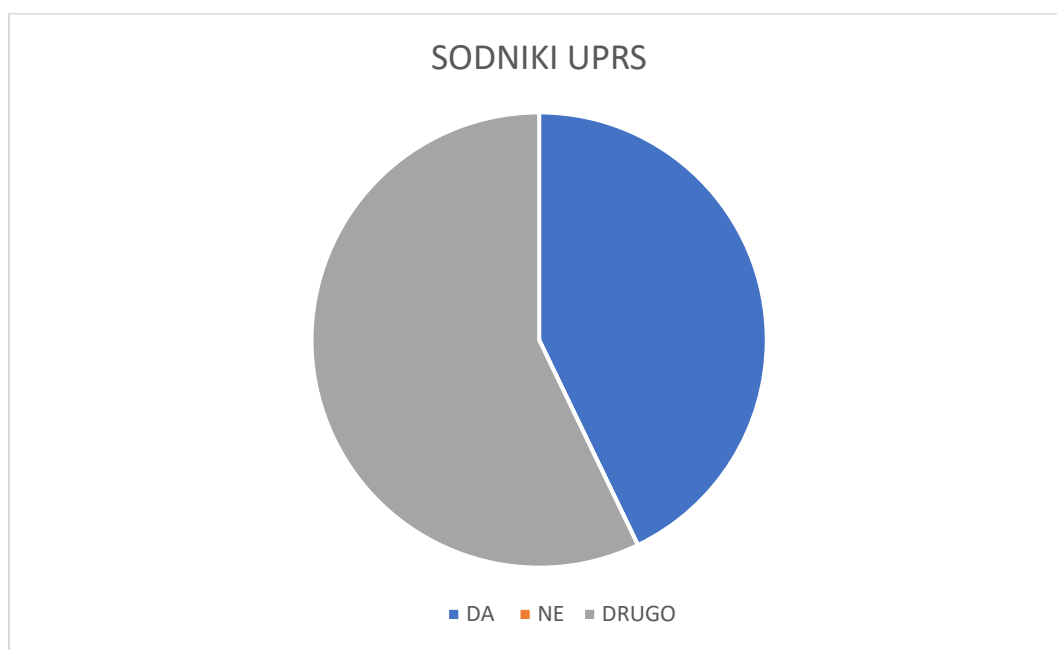
### 5.4. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV ZA SODNIKE

#### 1. Ali ocenjujete uporabo pravil pravnega postopka v upravnem sporu kot združljivo s konceptom in namenom upravnega spora pri nas?

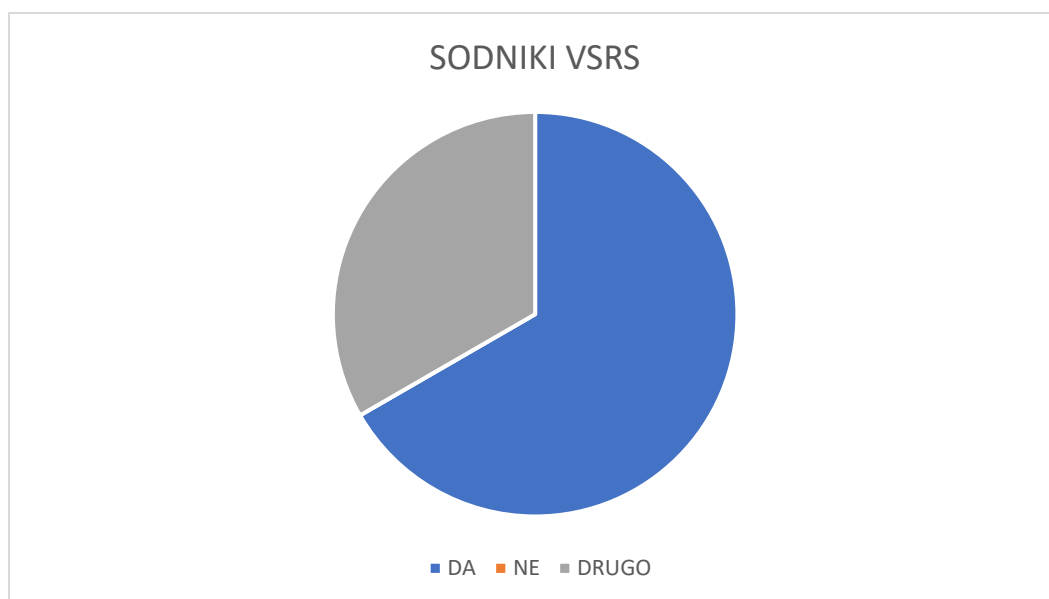
| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS | Frekvenca | Odstotek |
|----------------------------------------|-----------|----------|
| Da.                                    | 3         | 30%      |
| Ne.                                    | 0         | 0%       |

|                                                                                     |    |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|------|
| Združljiva je zgolj primerna uporaba.                                               | 2  | 20%  |
| Nekateri instituti so združljivi s konceptom upravnega spora, nekateri pa sploh ne. | 1  | 10%  |
| Večji del da.                                                                       | 1  | 10%  |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                       |    |      |
| Da.                                                                                 | 2  | 20%  |
| Ne.                                                                                 | 0  | 0%   |
| Deloma.                                                                             | 1  | 10%  |
| Skupaj                                                                              | 10 | 100% |

*Tabela 1: Ali ocenjujete uporabo pravil pravnega postopka v upravnem sporu kot združljivo s konceptom in namenom upravnega spora pri nas? (N=10).*



*Graf 1: Ali ocenjujete uporabo pravil pravnega postopka v upravnem sporu kot združljivo s konceptom in namenom upravnega spora pri nas? (N=7).*



*Graf 2: Ali ocenjujete uporabo pravil pravnega postopka v upravnem sporu kot združljivo s konceptom in namenom upravnega spora pri nas? (N=3).*

#### **Interpretacija odgovorov:**

Od desetih anketirancev jih je pet mnenja, da je uporaba pravil pravnega postopka v upravnem sporu združljiva s konceptom in namenom upravnega spora. Nihče ni mnenja, da uporaba pravil pravnega postopka ni združljiva s konceptom in namenom spora pred Upravnim sodiščem. Ostalih pet je odgovorilo z možnostjo »drugo«. Dva sodnika (en z Upravnega sodišča, en z Vrhovnega sodišča) sta odgovorila, da so pravila deloma združljiva, medtem ko en sodnik meni, da so pravila pravde skoraj v celoti združljiva, ne pa popolnoma. Že pri prvem vprašanju lahko opazimo, kako pomembno je vplivala sprememba 22. člena ZUS-1 na sodniško dojemanje razmerja med pravili in subsidiarno uporabo pravil iz pravde, saj sta kar dva sodnika izmed desetih mnenja, da je uporaba pravil pravnega postopka združljiva s konceptom in namenom upravnega spora zgolj, če govorimo o primerni uporabi, ne pa subsidiarni uporabi.

#### **2. Ali sprememba 22. člena ZUS-1 v praksi povzroča težave v zvezi z interpretacijo, katere določbe ZPP uporabiti in katerih ne?**

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS | Frekvenca | Odstotek |
|----------------------------------------|-----------|----------|
| Da.                                    | 2         | 20%      |

|                                                      |    |      |
|------------------------------------------------------|----|------|
| Ne.                                                  | 2  | 20%  |
| Sprememba sploh ni bila potrebna.                    | 1  | 10%  |
| Občasno.                                             | 2  | 20%  |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>        |    |      |
| Ni večjih težav, so pa vedno znova odprta vprašanja. | 1  | 10%  |
| Ne.                                                  | 1  | 10%  |
| Deloma.                                              | 1  | 10%  |
| Skupaj                                               | 10 | 100% |

*Tabela 2: Ali sprememba 22. člena ZUS-1 v praksi povzroča težave v zvezi z interpretacijo, katere določbe ZPP uporabiti in katerih ne? (N=10).*

### **Interpretacija odgovorov:**

Sodniki Upravnega sodišča RS so z enakim številom glasov (dva odgovora) glasovali, da sprememba prinaša težave v zvezi z interpretacijo, kot z številom glasov, da sprememba ne prinaša nobenih težav (dva odgovora). Dvema sodnikoma se zdi, da sprememba v praksi le deloma prinaša težave v interpretaciji pravil pravnega postopka, pri čemer ponovno en sodnik poudarja, da sprememba v uporabi pravil pravnega postopka v način subsidiarnosti sploh ni bila potrebna, podobno kot so sodniki mnenja tudi pri naslednjih vprašanjih (glej vprašanje 3). Le en sodnik izmed treh anketiranih sodnikov iz Vrhovnega sodišča RS je mnenja, da je sprememba 22. člena ZUS-1 povzročila težave v zvezi z interpretacijo, a tudi ta meni, da do težav prihaja le deloma in ne v celoti.

### **3. Kateri procesni instituti Vam zaradi nejasnosti razmerja med ZUS-1 in ZPP v praksi povzročajo največ težav?**

| <b>Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS</b>                                                    | <b>Frekvenca</b> | <b>Odstotek</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| Kdaj uporabiti pravila za prvoinstanjsko sodišče in kdaj pravila za višje sodišče.               | 1                | 10%             |
| Vsi procesni instituti, ki posegajo v samo bistvo upravnega spora, ki pa ni zgolj varstvo pravic | 1                | 10%             |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |   |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| upravičencev do sodnega varstva na področju upravnega prava, ampak je preko tega primarnega cilja upravni spor namenjen tudi nadzoru zakonitosti nad delovanjem javno-pravnih subjektov v razmerju do posameznikov in zasebnih družb in s tem varstvo demokratičnosti družbenega sistema (pravna država, delitev oblasti, medsebojno ravnotežje med tremi vejami oblasti). Zaradi hitrega razvoja varstva pravic na »upravnem« področju v okviru prava EU in sodne prakse, je treba aktualno določbo o uporabi pravil ZPP v upravnem sporu največkrat ignorirati na področju mednarodne zaščite (azila) in vračanja tujcev, ki so nezakonito na ozemlju Slovenije. |   |     |
| Sodba na podlagi pripoznave (316. člen ZPP), vprašanje, do kdaj lahko stranke podajajo navedbe (do poteka prekluzivnega roka za tožbo ali tudi na prvem naroku za glavno obravnavo).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 1 | 10% |
| Ni težav.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1 | 10% |
| Sprememba ni bila potrebna.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 1 | 10% |
| Zaslišanje stranke, vezanost na okvir tožbe v povezavi z rokom za tožbo in možnostjo navajanja novih dejstev in dokazov še na prvem naroku za glavno obravnavo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1 | 10% |
| Zaslišanje strank, rok za navajanje dejstev in dokazov v povezavi s prekluzijo, stroški postopka.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1 | 10% |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |   |     |
| Procesne rešitve pri pritožbenih postopkih, ki so delno urejene v ZUS-1, delno v ZPP.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1 | 10% |
| Pritožba zoper sklepe.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1 | 10% |

|                                                                                                          |    |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|------|
| Pritožba zoper sklepe, ki niso sklepi o začasni odredbi ali sklepi, s katerimi se je končal upravni spor | 1  | 10%  |
| Skupaj                                                                                                   | 10 | 100% |

*Tabela 3: Kateri procesni instituti Vam zaradi nejasnosti razmerja med ZUS-1 in ZPP v praksi povzročajo največ težav? (N=10).*

### **Interpretacija rezultatov:**

Zaradi različnih funkcij, vloge, pooblastil, ki jih imata na eni strani Upravno sodišče RS in na drugi pritožbeno Vrhovno sodišče RS, je ključno pri analizi odgovorov jasno ločiti odgovore upravnih sodnikov in sodnikov na Vrhovnem sodišču. Odgovori upravnih sodnikov se med seboj razlikujejo in ponujajo vpogled v težave, ki se pojavijo v različnih fazah postopka. Odgovori, ki se ponavljajo pri več anketirancih so zaslišanje strank, prekluzija dejstev in dokazov ter vezanost na tožbene zahtevke. Prekluzija dejstev in dokazov je predvsem problematična, saj ostaja nerešeno vprašanje, katera pravila prekluzije uporabiti – tista iz pravde ali tista iz upravnega spora. Nastaja pa na omenjenem področju sodna praksa, ki stremlji k najustreznejši rešitvi, ki se trenutno nagiba k uporabi pravil o prekluziji iz pravnega postopka tj. do konca prvega naroka za glavno obravnavo. Dva sodnika Vrhovnega sodišča RS sta odgovorila, da jima največjo nejasnost predstavljajo pritožbe zoper sklepe, medtem ko en navede pritožbe zoper sklepe na splošno, drugi sodnik konkretizira, da gre za pritožbe zoper sklepe, v kolikor ne gre za pritožbe o začasni odredbi ali sklepi, s katerimi se je postopek končal.

#### **4. Ali menite, da bi morala sodna praksa imeti manjšo ali večjo vlogo pri razlagi razmerja med instituti, ki jih ZUS-1 ureja drugače kot ZPP, oziroma jih ne ureja izrecno?**

| <b>Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS</b>                                     | <b>Frekvenca</b> | <b>Odstotek</b> |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| Imeti bi morala manjšo vlogo.                                                     | 1                | 10%             |
| Da, morala bi imeti večjo vlogo, zato bi bila boljše primerna uporaba pravil ZPP. | 2                | 20%             |
| Sodna praksa mora imeti čim večjo vlogo.                                          | 2                | 20%             |

|                                                                                             |    |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|------|
| Menim, da to vlogo ima in jo tudi mora imeti.                                               | 2  | 20%  |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                               |    |      |
| Dokler ne bo obsežnejše kodifikacije upravnega spora, mora imeti veliko vlogo sodna praksa. | 1  | 10%  |
| Sodna praksa mora imeti večjo vlogo.                                                        | 1  | 10%  |
| Sodna praksa mora imeti manjšo vlogo.                                                       | 1  | 10%  |
| Skupaj                                                                                      | 10 | 100% |

*Tabela 4: Ali menite, da bi morala sodna praksa imeti manjšo ali večjo vlogo pri razlagi razmerja med instituti, ki jih ZUS-1 ureja drugače kot ZPP, oziroma jih ne ureja izrecno? (N=10).*

#### **Interpretacija odgovorov:**

Le dva sodnika (en sodnik Upravnega sodišča RS in en sodnik Vrhovnega sodišča RS) izmed desetih anketiranih menita, da bi morala sodna praksa imeti manjšo vlogo pri razlagi razmerja med instituti, ki jih ZUS-1 ureja drugače kot ZPP oziroma ne ureja izrecno. Tak odgovor ostaja v manjšini. Ostali sodniki menijo, da mora sodna praksa imeti čim večjo vlogo, pri čemer je en sodnik mnenja, da v kolikor ne bo obsežnejše in konkretnje kodifikacije upravnega spora, bo ostala ključna vloga sodne prakse.

#### **5. V kolikšni meri pri ustvarjanju lastne slike o dejanskem stanju izhajate iz dejstev, ugotovljenih v upravnem postopku?**

|                                               |                  |                 |
|-----------------------------------------------|------------------|-----------------|
| <b>Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS</b> | <b>Frekvenca</b> | <b>Odstotek</b> |
| Več kot iz navedb tožeče stranke.             | 4                | 40%             |
| Enako kot iz navedb tožeče stranke.           | 3                | 30%             |
| Manj kot iz navedb tožeče stranke.            | 0                | 0%              |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b> |                  |                 |
| Več kot iz navedb tožeče stranke.             | 0                | 0%              |
| Enako kot iz navedb tožeče stranke.           | 3                | 30%             |

|                                    |    |      |
|------------------------------------|----|------|
| Manj kot iz navedb tožeče stranke. | 0  | 0%   |
| Skupaj                             | 10 | 100% |

*Tabela 5: V kolikšni meri pri ustvarjanju lastne slike o dejanskem stanju izhajate iz dejstev, ugotovljenih v upravnem postopku? (N=10).*

### **Interpretacija odgovorov:**

Nihče izmed anketiranih sodnikov pri svojem delu in ustvarjanju slike o dejanskem stanju ne izhaja iz dejstev, ugotovljenih v upravnem postopku, manj kot iz navedb tožeče stranke. Pri tem so si sodniki Upravnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS enotni. Sodniki Vrhovnega sodišča so soglasno odgovorili, da izhajajo iz navedb tožeče stranke, enako kot ugotovljeno v upravnem postopku. Zanimivo pa je, da so sodniki Upravnega sodišča RS v večini odgovorili, da izhajajo iz dejstev, ugotovljenih v upravnem postopku, več kot iz navedb tožeče stranke.

### **6. Kako pogosto se pri svojem delu poslužujete preiskovalnega pooblastila?**

| <b>Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS</b> | <b>Frekvenca</b> | <b>Odstotek</b> |
|-----------------------------------------------|------------------|-----------------|
| Zelo pogosto.                                 | 4                | 40%             |
| Pogosto.                                      | 3                | 30%             |
| Redko.                                        | 0                | 0%              |
| Nikoli.                                       | 0                | 0%              |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b> |                  |                 |
| Zelo pogosto.                                 | 0                | 0%              |
| Pogosto.                                      | 0                | 0%              |
| Redko.                                        | 2                | 20%             |
| Nikoli.                                       | 1                | 10%             |
| Skupaj                                        | 10               | 100%            |

*Tabela 6: Kako pogosto se pri svojem delu poslužujete preiskovalnega pooblastila? (N=10).*

### Interpretacija rezultatov:

Sodniki Upravnega sodišča RS so z največ glasovi odgovorili, da se poslužujejo preiskovalnega pooblastila zelo pogosto, na drugem mestu z enim glasom manj sledi odgovor pogosto, kar predstavlja sodnike pri raziskovanju dejanskega stanja kot zelo aktivne. Na drugi strani pri odgovorih sodnikov Vrhovnega sodišča RS, ki je po svoji naravi pritožbeno sodišče, pričakovano prevladata odgovora redko in nikoli. Pri ugotavljanju dejanskega stanja in uporabi preiskovalnega pooblastila so tako sodniki Vrhovnega sodišča RS pasivnejši kot sodniki Upravnega sodišča RS, kar je pa v skladu s organizacijo in sistemom slovenskih sodišč.

#### 7. Ali preiskovalno pooblastilo razumete kot pravico ali kot dolžnost sodišča?

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                                          | Frekvenca | Odstotek |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Kot oboje. Uporabljam ga pa predvsem takrat, ko menim, da bi se sodišče pregrešilo zoper svojo dolžnost, če ga ne bi uporabilo. | 1         | 10%      |
| Odvisno od vrste zadeve in odvisno, katero pravico tožnik uveljavlja.                                                           | 1         | 10%      |
| Kot pravico oziroma možnost sodišča.                                                                                            | 2         | 20%      |
| Sodišče nima preiskovalnega pooblastila.                                                                                        | 1         | 10%      |
| Dolžnost, vendar le, kadar je to potrebno za pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja.                                  | 1         | 10%      |
| Kot oboje, zato bi bilo smiselno bolj natančno in določeno razmejiti odgovornost strank in sodišča.                             | 1         | 10%      |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                   |           |          |
| Kot pravico.                                                                                                                    | 1         | 10%      |
| Kot dolžnost.                                                                                                                   | 1         | 10%      |

|                                                                                                                                     |    |      |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|------|
| Ker gre za pooblastilo za izvajanje dokazov v smislu "lahko izvede dokaze« jo razumem bolj kot možnost, ki jo ima sodišče na voljo. | 1  | 10%  |
| Skupaj                                                                                                                              | 10 | 100% |

Tabela 7: Ali preiskovalno pooblastilo razumete kot pravico ali kot dolžnost sodišča? (N=10).

### Interpretacija rezultatov:

Sedmo vprašanje je vsebinsko povezano s šestim vprašanjem in ga po svoji vsebini nadgrajuje. Upravni sodniki so na zastavljeno vprašanje odgovorili različno. Dva sodnika sta odgovorila, da preiskovalno pooblastilo dojameta kot pravico oziroma možnost, ki jo ima sodišče. Trije sodniki so podali odgovor, da preiskovalno pooblastilo razumejo kot oboje, kot pravico in dolžnosti upošteva vrsto zadeve in pravice, ki jo tožnik uveljavlja. Le eden izmed sedmih upravnih sodnikov vidi preiskovalno pooblastilo kot dolžnost, ampak le takrat, ko je to potrebno za popolno in pravilno ugotovitev dejanskega stanja. Zanimiv je tudi odgovor enega izmed upravnih sodnikov, ki je na zastavljeno vprašanje odgovoril, da sodišče nima preiskovalnega pooblastila. Povzamemo lahko, da prevlada stališče upravnih sodnikov, ki dojemajo preiskovalno pooblastilo kot oboje – pravico in dolžnost – odvisno sicer od vsebine zadeve, ki jo obravnavajo.

Odgovori Vrhovnih sodnikov RS se med sabo razlikujejo in izmed treh anketiranih sodnikov Vrhovnega sodišča so vsi odgovorili nekoliko različno. En sodnik meni, da je preiskovalno načelo pravica, drugi je mnenja, da gre za dolžnost. Tretji anketiran sodnik pa meni, da je preiskovalno pooblastilo nekaj vmes med dolžnostjo in pravico, in sicer neke vrste »možnost, ki jo ima sodišče na voljo«.

**8. Kako substancirano mora po vašem mnenju tožena stranka prerekati dejstva, da se skladno z novo sodno prakso izogne domnevi priznanja dejstev po 2. odstavku 214. člena ZPP?**

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                 | Frekvenca | Odstotek |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Zelo substancirano. Menim, da se tu kaže razlika med upravnimi sodniki, ki so bili že pred izvolitvijo | 1         | 10%      |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| prvostopenjski sodniki, in upravnimi sodniki, ki so prej delali izven sodstva.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |   |     |
| Tudi tu je odgovor odvisen od vrste zadeve in od stopnje bistvenosti obravnavane (sporne) okoliščine.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 1 | 10% |
| Pavšalni stavek (prerekamo vsa dejstva, kolikor se z njimi ne strinjamo ipd.) ne zadošča. Konkretno mora navesti, katera dejstva je upravni organ ugotovil drugače.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1 | 10% |
| Mora jih vsaj prerekati.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1 | 10% |
| Upravni organ je moral dejansko stanje ugotoviti v izpodbijani odločbi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 1 | 10% |
| Več kot zgolj s splošno klavzulo prerekanja.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 1 | 10% |
| V okviru obrazložitve odločbe po 214. členu ZUP.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1 | 10% |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |   | 10% |
| Če so vključena v izpodbijano odločbo, so sporna že sama po sebi. Če pa gre za nova dejstva, jim mora enako nasprotovati kot v pravdi.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | 1 | 10% |
| Enako kot v pravnem postopku, tj. z navajanjem razlogov.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | 1 | 10% |
| Ker je nasprotovanje dejstvom pomembno, če se toženka v svoji odločbi do njih še ni opredelila oz. jih v odločbi ni ugotovila (v nasprotnem je sicer že znano njeno stališče) - npr. ko tožnik navaja dejstva, s katerimi utemeljuje izdajo začasne odredbe po 32. členu ZUS-1 ali v primeru tožbe po 4. členu ZUS-1, mora toženka konkretizirano izraziti nestrinjanje s tožnikovimi zatrjevanimi dejstvi. Stopnja substanciranosti je odvisna od okoliščin primera in s | 1 | 10% |

|                                                                                 |    |      |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|------|
| tem povezane presoje sodišča, kdaj bo štel nasprotovanje za dovolj obrazloženo. |    |      |
| Skupaj                                                                          | 10 | 100% |

*Tabela 8: Kako substancirano mora po vašem mnenju tožena stranka prerekati dejstva, da se skladno z novo sodno prakso izogne domnevi priznanja dejstev po 2. odstavku 214. člena ZPP? (N=10).*

### **Interpretacija rezultatov:**

Substanciranost dokaznih predlogov je eno izmed odprtih vprašanj sodne prakse in uporabe pravil pravnega postopka v upravnem sporu. Postavlja se vprašanje, ali slediti kriteriju iz pravde ali substanciranost kako drugače prilagoditi upravnemu sporu. Upravni sodniki si med sabo pri argumentaciji precej razlikujejo, se pa odgovori nagibajo v smer, da golo pavšalno prerekanje ni dovolj. Nekoliko nejasen je sicer odgovor enega izmed sodnikov, da je moral upravni organ dejansko stanje ugotoviti v upravni odločbi, saj ničesar ne pove o nivoju substanciranosti, ki zadostuje, da se izognemo domnevi priznanja dejstev po drugem odstavku 214. člena ZPP.

Kot prevladujoč odgovor sodnikov Vrhovnega sodišča RS zasledimo odgovor, ki je trenutno tudi izoblikovan v sodni praksi in sicer, da je nivo substanciranosti, ki je potreben, odvisen ali gre za novo dejstvo ali za dejstvo, ki je že bilo ugotovljeno v upravnem aktu. Če gre za novo dejstvo, se šteje, da je potrebna celovita in visoka stopnja substanciranosti. Če pa gre za neko dejstvo, ki je že bilo ugotovljeno v upravni odločbi, se šteje, da je z vložitvijo tožbe v upravni spor to dejstvo že prerekano samo po sebi. Nasprotujoče stališče tožene stranke je v tem primeru znano in sicer na način, da se z vsebino izdanega upravnega akta ne strinja. Eden izmed treh anketiranih vrhovnih sodnikov pa meni, da je nivo potrebne substanciranosti enak kot v pravnem postopku, kot izhaja iz ZPP in iz civilne sodne prakse.

### **9. Ali bi določitev in uporaba instituta zamudne sodbe pripomogla k učinkovitejšemu sodnemu nadzoru nad delovanjem uprave?**

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS | Frekvenca | Odstotek |
|----------------------------------------|-----------|----------|
|----------------------------------------|-----------|----------|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                              |    |      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|------|
| Menim, da ne. Menim tudi, da institut zamudne sodbe glede na naravo spora (predhodni upravni postopek, kjer se je uprava izrekla) ni in ne bo uporabljen za upravni spor.                                                                                                                    | 1  | 10%  |
| Ne.                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 3  | 30%  |
| Učinkovitost sodnega nadzora ni edini cilj upravnega spora, kajti namen upravnega spora je tudi dati toženim strankam jasne usmeritve, kako je treba razlagati in uporabljati pravo v drugih primerljivih zadevah, da gre za koherenten pravni red, pravno predvidljivost in pravno varnost. | 1  | 10%  |
| Da.                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1  | 10%  |
| Dvomim.                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 1  | 10%  |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                                                                                                |    |      |
| Da, če bi vodila do odprave izpodbijanega akta. Vprašanje pa je, če bi lahko na tej podlagi izdajali tudi sodbe v sporu polne jurisdikcije.                                                                                                                                                  | 1  | 10%  |
| Ne.                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 2  | 20%  |
| Skupaj                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 10 | 100% |

*Tabela 9: Ali bi določitev in uporaba instituta zamudne sodbe pripomogla k učinkovitejšemu sodnemu nadzoru nad delovanjem uprave? (N=10).*

### **Interpretacija rezultatov:**

Štirje sodniki Upravnega sodišča RS so mnenja, da zamudna sodba kot institut pravnega postopka ne bi pripomogla k učinkovitejšemu sodnemu nadzoru nad delovanjem uprave. Podobnega mnenja je tudi eden izmed ostalih anketiranih sodnikov, ki sicer odgovarja z »dvomim«. Izmed vseh sedmih anketiranih sodnikov je le en mnenja, da bi zamudna sodna pripomogla k boljšem sodnem nadzoru nad delom uprave, kar pripelje do zaključka, da ta odgovor ostaja v manjšini. Prevladujoč odgovor je, da institut zamudne sodne omenjenega cilja

ne bi dosegel. Eden izmed sodnikov celo opozarja, da tak institut mogoče niti ni smiseln, saj učinkovitost sodnega nadzora ni edini cilj upravnega spora.

Podobnega mnenja so tudi sodniki Vrhovnega sodišča RS, saj je tudi med njimi prevladujoč odgovor (dva izmed treh sodnikov), da zamudna sodba večjega in boljšega nadzora nad delom uprave ne bi morala zagotoviti. En sodnik pa je mnenja, da si predstavlja zamudno sodbo le, če bi vodila do odprave izpodbijanega akta. Kot dvom pa postavi, ali bi bila sploh mogoča zamudna sodba v primeru spora polne jurisdikcije.

#### 10. Ali si lahko predstavljate procesno situacijo, ko bi v upravnem sporu izdali vmesno sodbo?

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                            | Frekvenca | Odstotek |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Morda v zadevah, kjer stranke lahko uveljavljajo poleg drugih zahtevkov tudi odškodnino.                          | 1         | 10%      |
| Lahko, če bi šlo za varstvo kakšnega sklopa medsebojno povezanih človekovih pravic.                               | 1         | 10%      |
| Da.                                                                                                               | 1         | 10%      |
| Mogoče pri ugotovitvi temelja za odškodnino.                                                                      | 1         | 10%      |
| Ne, vendar tega ne izključujem.                                                                                   | 1         | 10%      |
| Ne.                                                                                                               | 2         | 20%      |
| Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS                                                                            |           |          |
| Težko v tem trenutku, a je ne izključujem. Vprašanje pa je, ali je ta možna v postopku pred Vrhovnim sodiščem RS. | 1         | 10%      |
| Da.                                                                                                               | 1         | 10%      |
| Morda pri zahtevkih za izplačila iz javnih sredstev, ko ni sporna le višina, ampak tudi sam temelj.               | 1         | 10%      |

|        |    |      |
|--------|----|------|
| Skupaj | 10 | 100% |
|--------|----|------|

*Tabela 10: Ali si lahko predstavljate procesno situacijo, ko bi v upravnem sporu izdali vmesno sodbo? (N=10).*

### **Interpretacija rezultatov:**

Podobno kot pri prejšnjem vprašanju so bili sodniki vprašani, ali si institut, ki je značilen za pravdni postopek, poskušajo predstavljati v upravnem sporu. Štirje izmed sedmih upravnih sodnikov so glasovali, da si institut vmesne sodbe v upravnem sporu lahko predstavljajo. Navedli so tudi primere, za katere menijo, da bi bila taka sodba primerna. Trije izmed sedmih sodnikov so mnenja, da si izdaje vmesne sodbe ne predstavljajo, med katerimi pa en odgovarja, da si jo sicer na tej točki ne predstavlja, ampak take možnosti ne izključuje.

Podobno so odgovarjali tudi sodniki Vrhovnega sodišča RS. En izmed sodnikov je odgovoril, da se mu zdi izdaja vmesne sodbe mogoča, drugi je odgovoril z »mogoče« ter primeroma navedel zahteve iz izplačila javnih sredstev kot eno izmed možnosti, pri kateri bi do izdaje take sodbe lahko prišlo. Tretji sodnik pa odgovarja, da izdaje vmesne sodbe ne izključuje, ampak postavlja dvom, ali bi bila izdaja pred Vrhovnim sodiščem sploh mogoča.

### **11. Ali menite, da bi se v zvezi s stransko intervencijo morala v celoti uporabljati pravila ZPP (npr. intervencijski učinek, ugovor slabega pravedanja)?**

| <b>Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS</b>                                                                           | <b>Frekvenca</b> | <b>Odstotek</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| Menim, da ne. V upravnem sporu je treba razlikovati med prizadeto stranko in osebami po 2. in 3. odst. 19. člena ZUS-1. | 1                | 10 %            |
| Da.                                                                                                                     | 1                | 10 %            |
| Ne.                                                                                                                     | 3                | 30 %            |
| Ne vem.                                                                                                                 | 2                | 20 %            |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                           |                  |                 |
| Ne čisto vsa, vendar v pretežni meri.                                                                                   | 1                | 10 %            |

|               |    |       |
|---------------|----|-------|
| Ne.           | 1  | 10 %  |
| Nimam mnenja. | 1  | 10 %  |
| Skupaj        | 10 | 100 % |

*Tabela 11: Ali menite, da bi se v zvezi s stransko intervencijo morala v celoti uporabljati pravila ZPP (npr. intervencijski učinek, ugovor slabega pravedanja)? (N=10).*

### **Interpretacija odgovorov:**

Iz odgovorov lahko razberemo, da skoraj 1/3 vprašanih (dva sodnika Upravnega sodišča RS in en sodnik upravnega oddelka Vrhovnega sodišča RS) glede tematike uporabe pravil ZPP na temo stranske intervencije nima ustvarjenega mnenja. To gre po vsej verjetnosti pripisati zlasti dvema faktorjema – prvič, da se vprašanja intervencijskega učinka in ugovora slabega pravedanja v upravnem sporu praktično ne pojavljata, in drugič, da veliko vprašanj, ki jih je prinesla subsidiarna uporaba ZPP, od leta 2017 zaradi nejasnosti še vedno ostaja odprtih.

Polovica anketirancev uporabi pravil ZPP o stranski intervenciji v upravnem sporu ni naklonjena. Po vsej verjetnosti menijo, da pravne posledice stranske intervencije za upravni spor niso primerne, saj ne gre za spor med dvema posameznikoma, temveč za spor med posameznikom in javnopravnim subjektom.

Manjšini (20 % anketirancev) se pravila ZPP glede stranske intervencije vseeno zdijo uporabljiva tudi v upravnem sporu. To velja pripisati (po vsej verjetnost) veliki pasivnosti upravnih organov pri odgovarjanju na tožbe v upravnem sporu, pri čemer bi s tem verjetno želeli spodbuditi njihovo večjo aktivnost v upravnih sporih. Trenutno namreč drugo interpretacijo pravnih pravil oziroma drugi pogled na spor ponudi zlasti oseba iz prvega odstavka 19. člena ZUS-1, ki na nek način nadomešča aktivnost državnih organov. Tako se postavlja vprašanje, ali lahko skrb za zasebni interes prizadete stranke nadomesti skrb upravnih organov za spoštovanje javnega interesa v upravnem sporu.

**12. ZUS-1 instituta materialnega procesnega vodstva ne ureja, pač pa materialno procesno vodstvo temeljno ureja ZPP. Ali menite, da bi bilo potrebno nekatere vidike izvajanja materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu, ki se razlikujejo od izvajanja tega instituta v pravnem postopku, urediti na normativni ravni (v ZUS-1), ali zadostujejo stališča teorije in upravnosodne prakse?**

| <b>Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS</b>                                                                                                                             | <b>Frekvenca</b> | <b>Odstotek</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| Zadostujejo stališča teorije in upravnosodne prakse.                                                                                                                      | 1                | 10 %            |
| Ne. Namesto tega bi bilo treba vrniti v veljavo prejšnjo določbo, da se ZPP uporablja "primerno".                                                                         | 1                | 10 %            |
| Stališča prakse zadostujejo. Vprašanje pa je, koliko se udeležujejo v vsakdanji praksi upravnega sodišča. Spremembe na normativni ravni tega problema ne bi odpravile.    | 1                | 10 %            |
| To bi bilo potrebno urediti v ZUS-1.                                                                                                                                      | 1                | 10 %            |
| Dodatno normiranje ni potrebno.                                                                                                                                           | 1                | 10 %            |
| Zadošča, če bi se jasneje določilo obseg preiskovalnega pooblastila.                                                                                                      | 1                | 10 %            |
| Če že normativno urejanje, naj bo to na nivoju splošnih usmeritev, ki še vedno dopuščajo prilagoditev sodnika okoliščinam konkretnega primera.                            | 1                | 10 %            |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                             |                  |                 |
| Ne, zadoščajo stališča teorije in prakse.                                                                                                                                 | 1                | 10 %            |
| Morda.                                                                                                                                                                    | 1                | 10 %            |
| Nasploh menim, da bi moral biti upravni spor celovito urejen v posebnem zakonu, na uporabo institutov iz ZPP pa izrecno nakazovati (npr. glede vodenja glavne obravnave). | 1                | 10 %            |
| Skupaj                                                                                                                                                                    | 10               | 100 %           |

*Tabela 12: Ali menite, da bi bilo potrebno nekatere vidike izvajanja materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu, ki se razlikujejo od izvajanja tega instituta v pravdnem postopku, urediti na normativni ravni (v ZUS-1), ali zadostujejo stališča teorije in upravnosodne prakse? (N=10).*

### Interpretacija odgovorov:

Iz odgovorov anketirancev lahko razberemo, da si v veliki večini prizadevajo ohraniti *status quo*, pri katerem obseg in vsebino materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu določata teorija in sodna praksa. Želijo si namreč dovoljšne prožnosti pri uporabi pravil, saj je v odgovorih (zlasti sodnikov Upravnega sodišča) zaznati skepso pred premalo prožnim načinom normiranja, ki bi ga potencialno ubral zakonodajalec. V manjšini lahko opazimo sodnika (po enega iz Upravnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS), ki se zavzemata za izrecno normiranje instituta v ZUS-1. Glede na podano utemeljitev anketiranca z Vrhovnega sodišča RS lahko sklepamo, da si želi možnosti razvoja instituta prek sodne prakse, pri čemer bi bil institut že na normativni ravni prilagojen upravnemu sporu.

Tako lahko zaključimo, da si večina želi bolj prostih rok sodne prakse in teorije pri ustvarjanju prava, kar izvira iz določene skepse oziroma strahu pred nerazumnimi posegi zakonodajalca v ZUS-1. Strahovi niso neutemeljeni, saj je z novelo ZUS-1C zakonodajalec opustil uskladitev normativne ureditve začasnih odredb v 32. členu ZUS-1 iz povsem političnih razlogov, kar je za *procesni* zakon povsem nesprejemljivo in nasprotuje načelu pravne države iz 2. člena Ustave RS.<sup>1175</sup>

### 13. Do katere meje menite, da je okrepljeno materialno procesno vodstvo v ZUS-1 glede na ZPP združljivo z zahtevo po nepristranskosti sodišča?

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Frekvenca | Odstotek |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| V celoti se zgledujem po ZPP. Ravnati pa je seveda treba nepristransko - do te meje, jasno (ravnati npr. tako, da se poziv materialno procesnega vodstva eni stranki (in njen odgovor) da v vednost tudi drugi stranki, da lahko temu ugovarja (kadar se materialno procesno vodstvo izvaja pisno in ne na samem naroku). | 1         | 10 %     |

<sup>1175</sup> Glej Osnutek Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, EVA 2021-2030-0018 z dne 22. novembra 2021. Prim Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, EVA 2021-2030-0019 z dne 3. februarja 2023.

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |    |       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|-------|
| Dobro vprašanje, vendar te meje ni mogoče določiti vnaprej. Sodnik mora ves čas imeti v mislih, kaj je bistvo upravnega spora (čemu služi) in da zaradi nepristranosti v materialnem procesnem vodstvu ne gre predaleč, saj ima upravni spor bistveno večje sistemske učinke kot jih ima pravda, kjer gre v prvi vrsti za rešitev spora. | 1  | 10 %  |
| Pravilno izvedeno materialno procesno vodstvo ni nezdržljivo z zahtevo po nepristranskosti sodišča. Mislim, da tu ni bistvenih posebnosti glede na pravdni postopek.                                                                                                                                                                     | 1  | 10 %  |
| Materialno procesno vodstvo ne ogroža sodnikove nepristranosti.                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1  | 10 %  |
| Dodatno normiranje ni potrebno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 1  | 10 %  |
| V kolizijo lahko pride kombinacija materialno procesnega vodstva in preiskovalnega pooblastila, ki v ZUS-1 ni bolj jasno določeno.                                                                                                                                                                                                       | 1  | 10 %  |
| Da, je združljivo.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 1  | 10 %  |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                            |    |       |
| Enako kot v ZPP mora na to mejo paziti sodnik v vsakem konkretnem primeru. Vendar ni težav, če strankam predstavi tudi svoje začasno videnje bistvenih pravnih in dejanskih vprašanj v zadevi.                                                                                                                                           | 1  | 10 %  |
| Kako naj bi bilo okrepljeno.                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1  | 10 %  |
| Pravilno izvajanje tega vodstva, torej v zakonsko določenih okvirih, ne more vzbuditi dvoma v nepristranskost sodišča.                                                                                                                                                                                                                   | 1  | 10 %  |
| Skupaj                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | 10 | 100 % |

*Tabela 13: Do katere meje menite, da je okrepljeno materialno procesno vodstvo v ZUS-1 glede na ZPP združljivo z zahtevo po nepristranskosti sodišča? (N=10).*

#### **Interpretacija odgovorov:**

Večina sodnikov pravilno ugotavlja, da ob pravilno izvedenem materialnem procesnem vodstvu ne more priti do vprašanja sodniške (ne)pristranskosti. Vendar pa iz odgovorov (večinoma istih anketirancev, kot pri vprašanju št. 12) lahko zaznamo določeno mero nelagodja zaradi nejasno normiranega preiskovalnega načela, ki ga pravdni postopek načeloma ne pozna, saj je v pravdi prav materialno procesno vodstvo način za rahljanje čistega razpravnega načela. Abstrahirano sporočilo anketirancev bi tako bilo, da bi institute iz ZPP pri mejnih primerih, ko lahko izvajanje institutov, kot je materialno procesno vodstvo, kjer lahko pride do okrnjenega videza nepristranskosti sodnika, vendarle kazalo normirati posebej in bolj določno v ZUS-1.

#### **14. Ali ocenjujete nesuspendivni učinek tožbe in pritožbe v upravnem sporu kot združljiv z namenom in koncepcijo upravnega spora v našem pravnem redu?**

| <b>Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                                                                                                   | <b>Frekvenca</b> | <b>Odstotek</b> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|-----------------|
| Nimajo sicer vse tožbe nesuspendivnega učinka (recimo določeni spori na azilnem področju), sicer pa smatram, da je to primerno, saj je upravni spor namenjen kontroli upravnega delovanja (in ne prvo obravnavanje zadeve).                                                                     | 1                | 10 %            |
| Odvisno od vrste zadeve, vendar ob pravilni uporabi določb o začasnih odredbah v okviru 23. člena Ustave, 47. člena Listine EU in 6. ali 13. člena EKČP, omenjena združljivost ni problematična.                                                                                                | 1                | 10 %            |
| Je združljiv. Sam po sebi se mi ne zdi problematičen, ob ustreznih mehanizmih, ki strankam omogočajo učinkovito sodno varstvo (pospešitvena pravna sredstva, nižji standard izdaje začasnih odredb, npr. možnost izdaje začasne odredbe po uradni dolžnosti, krajši čas reševanje zadev, ipd.). | 1                | 10 %            |

|                                                                                                                                                                                                                  |    |      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|------|
| Da.                                                                                                                                                                                                              | 1  | 10 % |
| Menim, da je združljiv.                                                                                                                                                                                          | 1  | 10 % |
| Menim, da ni enoznačnega odgovora za vsa upravna področja.                                                                                                                                                       | 1  | 10 % |
| V pretežnem delu ja, sploh v kombinaciji z ustrezno ureditvijo in sodno prakso v zvezi z začasnimi odredbami.                                                                                                    | 1  | 10 % |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                    |    |      |
| Združljiv je, vendar pa je vprašanje, če je res dovolj učinkovit. Vprašati se je treba, ali bi bilo bolje imeti suspenzivni učinek in potem dovolitev izvršitve po sodišču na prošnjo toženke v nujnih primerih. | 1  | 10%  |
| Ne, bolje bi bilo, če bi se nesuspensivni učinek določil za izjeme.                                                                                                                                              | 1  | 10%  |
| Niti ne.                                                                                                                                                                                                         | 1  | 10%  |
| Skupaj                                                                                                                                                                                                           | 10 | 100% |

*Tabela 14: Ali ocenjujete nesuspensivni učinek tožbe in pritožbe v upravnem sporu kot združljiv z namenom in koncepcijo upravnega spora v našem pravnem redu? (N=10).*

### **Interpretacija odgovorov:**

Večina anketirancev (80 %) meni, da je nesuspensivni učinek tožbe in pritožbe v upravnem sporu načeloma združljiv z namenom in koncepcijo upravnega spora v našem pravnem redu. Vendar pa kar polovica izmed njih, skupaj z dvema anketirancema, ki sta menila, da nesuspensivnost ni skladna s konceptom upravnega spora pri nas, meni, da je potrebno institut začasne odredbe v upravnem sporu razlagati na način, da bo strankam zagotovljena učinkovitost pravnega sredstva, kot jo terjajo ustavna procesna jamstva iz 23. in 25. člena Ustave RS ter prvega odstavka 6. člena in 13. člena EKČP. Sodniki kot težavo prepoznavajo razlago pravnega pravila, ki je skozi sodno prakso preko pravnega standarda »nepopravljivih posledic« dojet izjemno restriktivno.

Takšno stališče anketirancev bi moralo zakonodajalcu dati jasen signal, da nedavne omilitve standardov za izdajo začasne odredbe s strani Vrhovnega sodišča RS vključi v nedavno sprejeto novelo ZUS-1C. Kljub temu pa je ta sprememba, kot že omenjeno, iz zakonodajnega predloga izpadla po politični poti, brez posveta s strokovno javnostjo.

#### 15. Ali v praksi podnormiranost instituta začasnih odredb v ZUS-1 predstavlja težave?

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                               | Frekvenca | Odstotek |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Ne.                                                                                                                  | 2         | 20%      |
| Podnormiranosti ne vidim. V praksi sicer komu to lahko povzroča težave.                                              | 1         | 10%      |
| Za sodišče ne, morda za stranke, ki težko pridejo do začasne odredbe.                                                | 1         | 10%      |
| Da.                                                                                                                  | 2         | 20%      |
| Absolutno. Predlagam dopolnitev začasnih odredb s tehtanjem verjetnosti uspeha s tožbo, vsaj na nekaterih področjih. | 1         | 10%      |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                        |           |          |
| Ne, vendar bo določena vprašanja treba dograditi za večjo učinkovitost tega instituta.                               | 1         | 10       |
| Ne.                                                                                                                  | 1         | 10       |
| Da.                                                                                                                  | 1         | 10       |
| Skupaj                                                                                                               | 10        | 100%     |

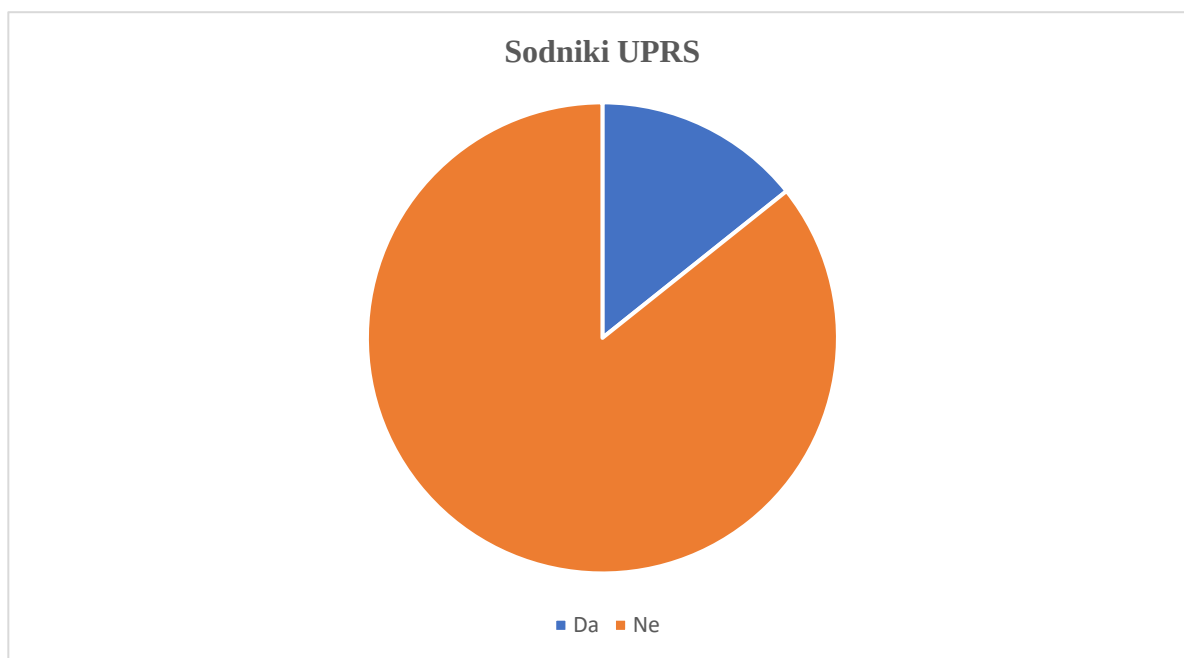
*Tabela 15: Ali v praksi podnormiranost instituta začasnih odredb v ZUS-1 predstavlja težave? (N=10).*

#### Interpretacija odgovorov:

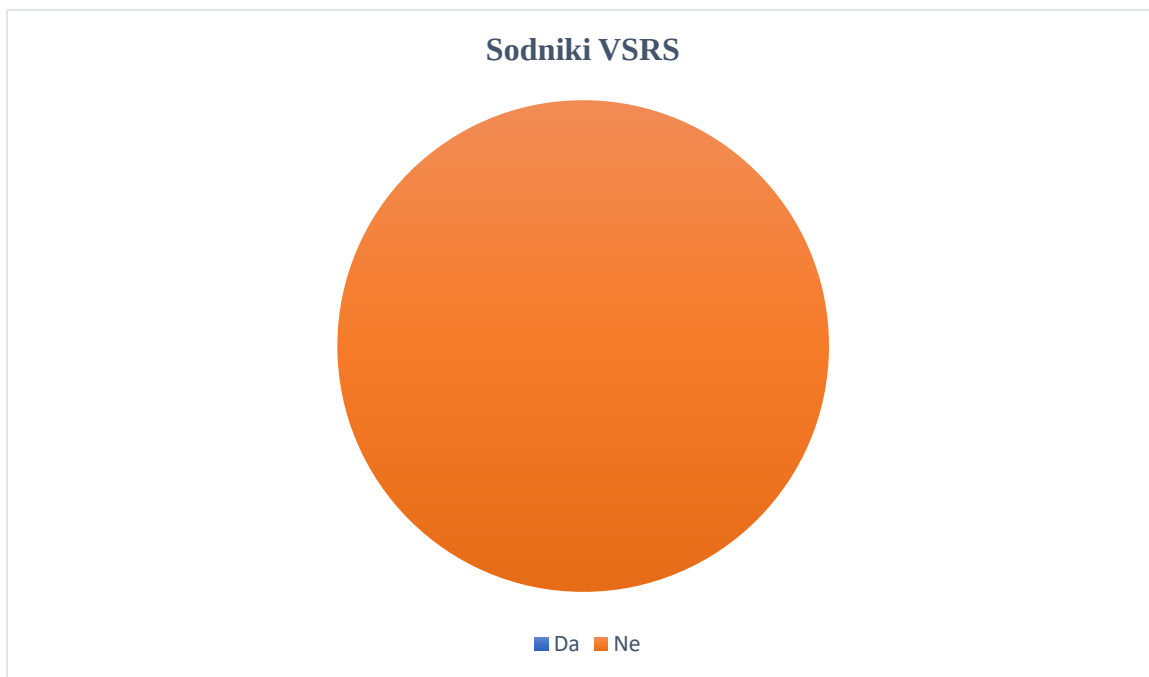
Pri tem vprašanju je šest anketirancev menilo, da podnormiranost pri institutu začasne odredbe ne obstaja. Kljub temu pa je pri treh odgovorih »ne« sledilo še pojasnilo, iz katerega izhaja, da

sodniki vendarle opažajo nejasnosti, ki izvirajo iz normativne ureditve začasnih odredb. Tako v resnici sedem anketirancev zaznava potrebo najmanj po dograditvi tega instituta skozi sodno prakso, kar je v skladu tudi z opažanji pri odgovorih anketirancev na prejšnje vprašanje.

**16. Ali menite, da bi se glede odprtih vprašanj v zvezi z začasnimi odredbami moral subsidiarno uporabljati ZIZ?**



*Graf 3: Ali menite, da bi se glede odprtih vprašanj v zvezi z začasnimi odredbami moral subsidiarno uporabljati ZIZ? (N=3).*



*Graf 4: Ali menite, da bi se glede odprtih vprašanj v zvezi z začasnimi odredbami moral subsidiarno uporabiti ZIZ? (N=7).*

#### 16.1. Zakaj da?

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                | Frekvenca | Odstotek |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Ker ZIZ celostno ureja pogoje za izdajo in izvršitev začasnih odredb. | 1         | 10%      |
| Skupaj                                                                | 1         | 10%      |

*Tabela 16: Utemeljitev, zakaj so sodniki na 16. vprašanje odgovorili z DA (N=10).*

#### 16.2. Zakaj ne?

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                             | Frekvenca | Odstotek |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Ker se z obširno več kot dvajsetletno sodno prakso da odgovoriti na vsa vprašanja. | 1         | 10%      |
| Institut je v povezavi s sodno prakso SEU in ESČP v zadostni meri normiran.        | 1         | 10%      |

|                                                                                                                                                                                                                          |   |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-----|
| Ker ZIZ ureja povsem drugačne situacije in bi se pojavili enaki problemi, kot pri razmerju ZUS-1 - ZPP. Če že, bi bilo bolje dopolniti ZUS-1.                                                                            | 1 | 10% |
| Ni potrebe.                                                                                                                                                                                                              | 1 | 10% |
| Naj se raje dopolnijo določbe ZUS-1.                                                                                                                                                                                     | 1 | 10% |
| Bolje bi bila ureditev v ZUS-1.                                                                                                                                                                                          | 1 | 10% |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                            |   |     |
| Instituta nista združljiva iz vrste procesnih razlogov. Lahko pa bi se zakonodajalec v ZUS-1 odločil za drug koncept, vendar bi tedaj moral razmisliti o tem, ali bi Upravno sodišče RS nastopalo kot izvršilno sodišče. | 1 | 10% |
| Ker je institut začasnih odredb urejen drugače.                                                                                                                                                                          | 1 | 10% |
| Ker bi se spraševali, ali so določbe ZIZ ustrezne z vidika upoštevanja varstva javnega interesa.                                                                                                                         | 1 | 10% |
| Skupaj                                                                                                                                                                                                                   | 9 | 90% |

*Tabela 17: Utemeljitev, zakaj so sodniki na 16. vprašanje odgovorili z NE (N=10).*

### **Interpretacija odgovorov:**

Velika večina anketirancev (90 %) meni, da se ZIZ v postopku za izdajo začasne odredbe ne bi smel uporabljati. V tem se odraža strinjanje s splošno sprejetim stališčem teorije in sodne prakse, da sta narava in namen instituta začasne odredbe v upravnem sporu drugačna kot v pravdnem postopku.<sup>1176</sup> Kljub temu pa eden izmed anketirancev zaznava podnormiranost instituta začasnih odredb v upravnem sporu do te mere, da se mu zdi smiselna subsidiarna uporaba ZIZ. To stališče pa v svojem jedru ni povsem osamljeno. Štirje izmed anketirancev, ki so sicer na vprašanje odgovorili nikalno, namreč zagovarjajo takšno ali drugačno obliko dodatnega normiranja instituta začasnih odredb neposredno v ZUS-1. Tudi pri tem vprašanju je tako zaznati stališča glede podnormiranosti začasnih odredb v upravnem sporu v grobem v takšnih razmerjih, kot smo jih lahko opazili pri prejšnjih dveh vprašanjih.

<sup>1176</sup> Več o tem v poglavju 2.4. Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča RS, št. I Up 22/2017 z dne 29. marca 2017, tč. 4-7 obrazložitve.

## 17. Katere so največje ovire pri izvajanju 25. člena ZUS-1 v praksi?

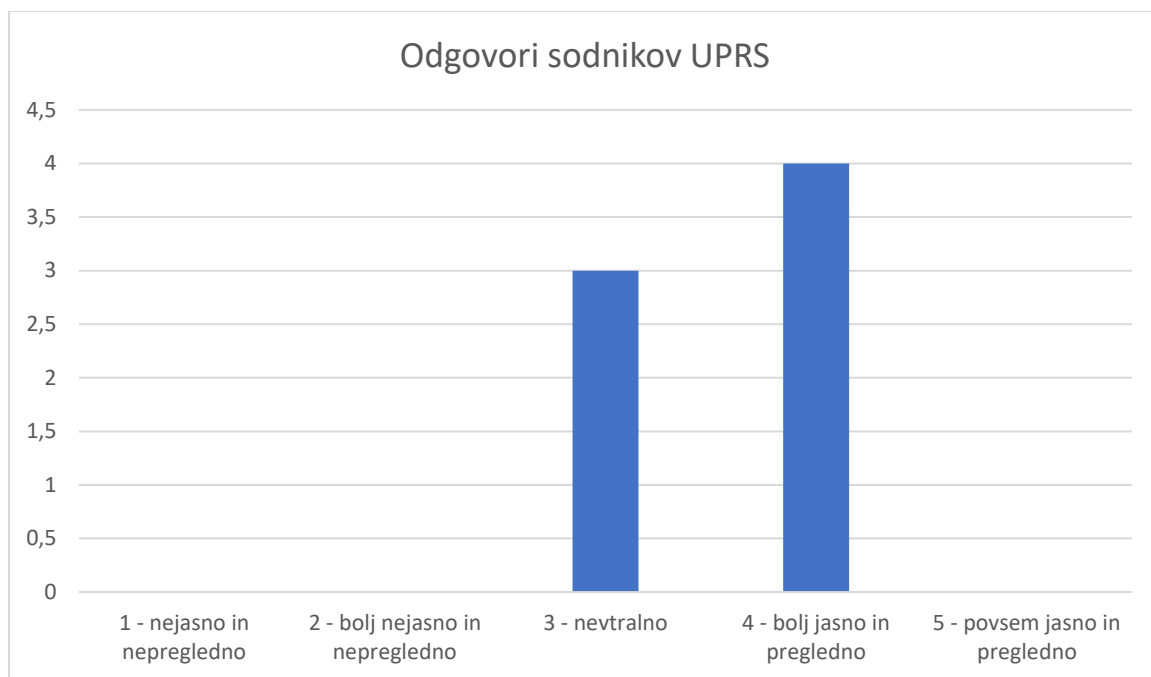
| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                                | Frekvenca | Odstotek |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Stroški prizadetih strank.                                                                                            | 1         | 10%      |
| Iz praske ne poznam teh ovir.                                                                                         | 1         | 10%      |
| Ne vidim posebnih ovir pri izvajanju navedene zakonske določbe.                                                       | 1         | 10%      |
| Ne vem.                                                                                                               | 1         | 10%      |
| Ne vidim ovir.                                                                                                        | 1         | 10%      |
| Ne gre za ovire, temveč za tehtanje primernosti višine stroškov, kij jih nosita stranki oziroma jih dobita povrnjene. | 1         | 10%      |
| Premalo natančna ureditev za ostale stroške, ki niso stroški zastopanja.                                              | 1         | 10%      |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                         |           |          |
| V praksi jih ni. Pojavijo pa se vprašanja glede primernosti zakonske ureditve v posameznih delih.                     | 1         | 10%      |
| Mi niso znane.                                                                                                        | 2         | 20%      |
| Skupaj                                                                                                                | 10        | 100%     |

Tabela 18: Katere so največje ovire pri izvajanju 25. člena ZUS-1 v praksi? (N=10).

### Interpretacija odgovorov:

Kar 8 izmed 10 anketirancev meni, da pri izvajanju 25. člena ZUS-1 v praksi ni videti težav, oziroma da gre kvečjemu za vprašanja primernosti ureditve zgolj v posameznih delih. Eden izmed anketirancev je zaznal konkretne težave pri uporabi 25. člena ZUS-1 glede povrnitve stroškov prizadetih strank. Drugi izmed anketirancev je izpostavil, da je ureditev premalo natančna z vidika stroškov, ki niso stroški zastopanja. Navedeno kaže, da bi kljub načelni odsotnosti ovir pri uporabi 25. člena ZUS-1 vseeno kazalo temu vprašanju nameniti več kot en člen in razmisliti o ustreznosti uporabi pravil ZPP glede stroškov.

**18. S kakšno stopnjo jasnosti in preglednosti bi ocenili pravno ureditev v RS glede obsega presoje procesnih kršitev v upravnem sporu, na katere mora Vrhovno sodišče RS paziti po uradni dolžnosti?**



*Graf 5: Lestvica preglednosti kršitev procesnih kršitev, na katere mora Vrhovno sodišče RS paziti po uradni dolžnosti (N=7).*



*Graf 6: Lestvica preglednosti kršitev procesnih kršitev, na katere mora Vrhovno sodišče RS paziti po uradni dolžnosti (N=2).*

### Interpretacija odgovorov:

Pri tem vprašanju se kaže sicer razumljiva diskrepanca med pogledi sodnikov Upravnega sodišča RS in sodnikov Vrhovnega sodišča RS, saj le slednji odločajo o izrednem pravnem sredstvu revizije. S tega vidika nas odgovori upravnih sodnikov vodijo k zaključku, da se s tem vprašanjem pri svojem delu niso podrobneje ukvarjali. Posledično se verjetno niti niso imeli priložnosti srečati z uporabo pravil, ki se nanašajo na revizijo in jih ocenjujejo za bolj jasna in pregledna, kot sodniki VSRS.

### 19. Kako si razlagate določbo 92. člena ZUS-1, ki omenja razloge, na katere mora paziti revizijsko sodišče po uradni dolžnosti (katere razloge bi pod to pojmovali)?

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                                                                                             | Frekvenca | Odstotek |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| Zagotovo ničnost, za druge razloge sem v dvomih (tudi kolegi).                                                                                                                     | 1         | 11,11%   |
| Povsem jasno in pregledno. Verjetno pa bi odgovor iskal v ZPP.                                                                                                                     | 1         | 11,11%   |
| Menim, da Vrhovno sodišče RS (tudi glede na določbe ZPP) nima pooblastil za presojo zakonitosti sodbe po uradni dolžnosti. Določba je v zakonu ostala pomotoma ob spremembi ZPP-E. | 1         | 11,11%   |
| Menim, da bi bilo treba v tej zakonski določbi jasno zapisati.                                                                                                                     | 1         | 11,11%   |
| Ta določba ni konsistentna s konceptom revizije po ZUS-1.                                                                                                                          | 1         | 11,11%   |
| Ne vem.                                                                                                                                                                            | 2         | 22,22%   |
| Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS                                                                                                                                             |           |          |
| Gre zgolj za nedoslednost, ki je ostala po črtanju ureditve dovoljene revizije v ZUS-1, tako da tega v praksi ne uporabljamo.                                                      | 1         | 11,11%   |
| V tem delu določbo razumem kot spregled zakonodajalca, da v revizijskem postopku Vrhovno sodišče RS ne pazi na kršitve                                                             | 1         | 11,11%   |

|                                                                                                                                                   |   |      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|------|
| po uradni dolžnosti (86. člen ZUS-1 je bil z novelo ZPP-E črtan), saj po določbah ZPP odloča o reviziji le v okviru dopuščene pravnega vprašanja. |   |      |
| Skupaj                                                                                                                                            | 9 | 100% |

*Tabela 19: Kako si razlagate določbo 92. člena ZUS-1, ki omenja razloge, na katere mora paziti revizijsko sodišče po uradni dolžnosti (katere razloge bi pod to pojmovali)? (N=9).*

### **Interpretacija odgovorov:**

Sodniki Vrhovnega sodišča RS in dva izmed sodnikov Upravnega sodišča RS določbo o razlogih, na katere morajo paziti po uradni dolžnosti, doživljajo kot ostanek pretekle ureditve, ki je zaradi redakcijske napake ostal v besedilu ZUS-1. Navedeno je v skladu s konceptom revizije po noveli ZPP-E, saj od takrat Vrhovno sodišče RS odgovarja le na dopuščena revizijska vprašanja. Dva sodnika Upravnega sodišča RS sta se na vprašanje odzvala z »ne vem«, kar kaže na to, da se z vprašanjem pri svojem delu ne srečujeta, posledično pa se do problematike raje ne opredeljujeta.

Na drugi strani je zanimiv odziv enega izmed sodnikov Upravnega sodišča RS, ki meni, da Vrhovno sodišče RS po uradni dolžnosti gotovo pazi na ničnost v postopku z revizijo. Odgovor na zastavljeno vprašanje upošteva drugi odstavek 37. člena ni povsem nemogoč, saj ta določba izrecno ne določa, katero sodišče je njen naslovnik. Kljub temu je *lex specialis* 371. člen ZPP, a kaže nomotehnično zmedo ustrezno nasloviti.

**20. Kako si razlagate presojo revizijskih razlogov po uradni dolžnosti v luči 3. odstavka 374. člena in 371. člena ZPP, ki določata, da revizijsko sodišče preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu in glede tistih konkretnih pravnih vprašanj, glede katerih je bila revizija dopuščena?**

| Odgovori sodnikov Upravnega sodišča RS                                                                                                                                       | Frekvenca | Odstotek |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----------|
| /                                                                                                                                                                            | 1         | 11,11%   |
| Da se tudi razlogi po uradni dolžnosti lahko presojajo le, če so podani v tistem delu in glede tistih konkretnih pravnih vprašanj, glede katerih je bila revizija dopuščena. | 1         | 11,11%   |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |   |        |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|--------|
| Te določbe ne uporabljam pri svojem delu, zato ne bi dajal teoretičnih odgovorov.                                                                                                                                                                                                                             | 1 | 11,11% |
| Menim, da Vrhovno sodišče RS (tudi glede na določbe ZPP) nima pooblastil za presojo zakonitosti sodbe po uradni dolžnosti. Določba je v zakonu ostala pomotoma ob spremembi ZPP-E.                                                                                                                            | 1 | 11,11% |
| Presoja revizijskih razlogov po uradni dolžnosti nima podlage v ZUS-1.                                                                                                                                                                                                                                        | 1 | 11,11% |
| Ne vem.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 2 | 22,22% |
| <b>Odgovori sodnikov Vrhovnega sodišča RS</b>                                                                                                                                                                                                                                                                 |   |        |
| Ni preizkusa po uradni dolžnosti.                                                                                                                                                                                                                                                                             | 1 | 11,11% |
| V tem delu določbo razumem kot spregled zakonodajalca, da v revizijskem postopku Vrhovno sodišče RS ne pazi na kršitve po uradni dolžnosti (86. člen ZUS-1 je bil z novelo ZPP-E črtan), saj po določbah ZPP odloča o reviziji le v okviru dopuščenega pravnega vprašanja. Enako kot pri prejšnjem vprašanju. | 1 | 11,11% |
| Skupaj                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | 9 | 100%   |

*Tabela 20: Kako si razlagate presojo revizijskih razlogov po uradni dolžnosti v luči 3. odstavka 374. člena in 371. člena ZPP, ki določata, da revizijsko sodišče preizkusi izpodbijano sodbo samo v tistem delu in glede tistih konkretnih pravnih vprašanj, glede katerih je bila revizija dopuščena? (N=9).*

### **Interpretacija rezultatov:**

Odgovori na to vprašanje so vsebinsko smiselno enaki odgovorom na vprašanje številka 19.

## 5.5. SKLEP

Prva postavljena hipoteza je, da subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka v praksi še ni dovolj izčiščena s strani sodne prakse in posledično predstavlja težave.

Vsaj pol anketiranih sodnikov meni, da pravila pravnega postopka že v osnovni niso združljiva s konceptom in namenom upravnega spora, kar nadgradijo tudi z odgovorom pri drugem anketnem vprašanju, pri katerem je več kot polovica izprašanih odgovorila, da sprememba 22. člena ZUS-1, ki je uvedel subsidiarno uporabo pravil pravnega postopka, predstavlja težave bodisi v celoti bodisi samo v posameznih delih. Prav tako na več mestih nekateri sodniki poudarijo, da sprememba uporabe pravil v razmerju ZUS-1- ZPP ni bila potrebna in smiselna. Sprememba razmerja med ključnima zakonoma je bila bistvena in ključna, s čimer je posegla v samo jedro ureditve upravnega spora in uporabe določb upravnega spora v praksi. S tem se strinjajo tudi anketirani sodniki, saj v večini poudarjajo, da bi morala sodna praksa imeti večjo vlogo pri razlagi razmerja med instituti, ki jih ureja ZUS-1 drugače kot ZPP oziroma jih ne ureja izrecno. Lahko zaključimo, da je sprememba gotovo prinesla dodatno negotovost in večkrat celo nejasnost, za kar sodniki stremijo k čim hitrejšem in čim boljšem razvoju sodne prakse na področju razmerja med pravili upravnega spora v povezavi s pravili pravnega postopka. Prvo postavljeno hipotezo je tako potrebno *potrditi*.

Druga hipoteza je konkretnjša in se nanaša na institute in temeljna načela postopka značilne za pravdni postopek. Drugo postavljena hipoteza je, da subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka še ni imela posebnih vplivov na uporabo institutov ter temeljnih načel postopka, ki so sicer tipična za pravdni postopek.

Iz opravljene ankete je moč zaslediti, da so sodniki pri uporabi institutov iz pravnega postopka sicer na določenih mestih zadržani, ampak ne izključujejo njihove uporabe in nakazujejo, da je mogoče v prihodnjem razvoju sodne prakse tudi v upravnem sporu zaslediti uporabo katerega izmed institutov trenutno značilnih izključno za pravdni postopek (na primer zamudna sodba, vmesna sodba). Izmed izprašanih sodnikov namreč le manjšina ostaja zadržana in zavrača uporabo le-teh v praksi oziroma si uporabe le-teh ne more predstavljati. Prav tako lahko iz analize odgovorov zasledimo, da ostajajo mnoga vprašanja subsidiarne uporabe še nerazrešena in odprta ter postavljajo pod vprašanj vpeljavo kar nekaj institutov iz pravnega postopka. S tem lahko zaključimo, da subsidiarna uporaba pravil pravnega postopka še ni imela ključnih vplivov na uporabo institutov ter temeljnih načel, jih pa bo v prihodnje skoraj gotovo imela. Upravnosodna praksa ostaja odprta in nagnjena k dodatnemu približevanju pravilom pravnega

postopka, zato bi lahko z interesom spremljali njen razvoj v prihodnje. Predvsem bi bilo zanimivo čez desetletje postaviti pred sodnike Upravnega in Vrhovnega sodišča RS enak ali v smislu podoben vprašalnik kot jim je bil postavljen v sklopu tega projekta, saj bi si odgovori in mnenja sodnikov gotovo precej razlikovali. Drugo postavljeno hipotezo je tako potrebno *potrditi*.

## II. DEL: EKONOMSKI VIDIKI

---

# 1. EKONOMSKA ANALIZA ADMINISTRATIVNEGA PRAVA: VLOGA, POMEN IN FUNKCIJA

AVTORICI: Neli Štanta in Ana Stajanko

## 1.1. UVOD

Upravno pravo igra ključno vlogo pri urejanju odnosov med državno upravo, posamezniki in podjetji. Njegova naloga je zagotoviti jasne smernice in pravila za delovanje javne uprave ter vzpostaviti ravnotežje med pravicami državljanek in državljanov ter potrebami celotne družbe.<sup>1177</sup>

Upravno pravo in njegov vpliv na državno učinkovitost sta tesno povezana z ekonomsko dinamiko in rastjo. V naslednjih odstavkih bomo osvetlili, zakaj ima z ekonomskega vidika upravno pravo izjemno pomembno vlogo. Pri tem bomo upoštevali stališča uveljavljenih ekonomistov, vključno z Nobelovimi nagrajenci, ter analizirali vzroke za nenehno prisotne tržne nepravilnosti v ekonomiji.<sup>1178</sup>

Osredotočili se bomo na mikroekonomske razloge za te nepravilnosti in kako upravno pravo lahko deluje kot korektivni mehanizem za pojav napak delovanja trga. Ekonomska učinkovitost, rast in družbeni razvoj so neposredno odvisni od pravilnega delovanja trgov ter pravične distribucije dobrin. Vendar pa se v realnem svetu soočamo s kompleksno dinamiko, kjer tržne nepravilnosti niso redkost, temveč integrirani del ekonomskega sistema.<sup>1179</sup> Informacijske asimetrije predstavljajo situacije, v katerih ena stran v ekonomski transakciji razpolaga z več informacijami kot druga, kar lahko vodi do neenakomerne porazdelitve sredstev in suboptimalnih odločitev.<sup>1180</sup> Posledično se odraža v zmanjšani kakovosti izdelkov in izgubi zaupanja v trgovinske procese.<sup>1181</sup> Zunanji učinki proizvodnje ali potrošnje imajo velik vpliv na ekonomijo, saj presegajo neposredne udeležence transakcije in lahko vplivajo na tretje osebe.<sup>1182</sup> Ti zunanji učinki lahko privedejo do neoptimalnih rezultatov, saj tržni akterji ne nosijo polne odgovornosti za te učinke.<sup>1183</sup> Nepopolna konkurenca na trgu lahko vodi v

---

<sup>1177</sup> Bishop, 1990, str. 489.

<sup>1178</sup> Stiglitz, 1989 str. 197.

<sup>1179</sup> Stiglitz in Weiss, 1981. Glej tudi: Akerlof, 1970, str. 488-500.

<sup>1180</sup> Stiglitz, 1989, str. 199.

<sup>1181</sup> *Ibid.*

<sup>1182</sup> Stiglitz, 1989, str. 201.

<sup>1183</sup> Primer takšnih učinkov je okoljsko onesnaževanje (tako menovane negativne eksternalije), ki lahko povzroči škodo, ki je ni mogoče enostavno vključiti v tržne cene. Glej tudi Stiglitz, 1989, str. 201.

arbitrarno oblikovanje cen in proizvodnje.<sup>1184</sup> Monopoli ali oligopoli imajo veliko moč nad trgov, kar lahko privede do neenakosti in zmanjšane konkurence.<sup>1185</sup> Vse te tržne nepravilnosti imajo velik vpliv na ekonomski razvoj in blaginjo družbe ter so ključni vzrok neenakosti, nepravično porazdeljenih sredstev in neoptimalnega delovanja trgov.<sup>1186</sup>

Iz tega razloga je treba poudariti potrebo po regulaciji in pravilih, ki lahko omilijo vpliv teh nepravilnosti ter izboljšajo učinkovitost trga in pravično porazdelitev dobrin v družbi.<sup>1187</sup> V nadaljevanju bomo opisali, kako igra upravno pravo ključno vlogo pri naslavljanju teh ekonomskih izzivov. Za še bolj poglobljen vpogled v pomen upravnega prava v ekonomskem kontekstu se moramo poglobiti v glavni razlog, ki tiči za propadom ekonomij. V državah, kjer ni pravičnih pravil in učinkovitega sistema pravičnega sojenja, se lastninske pravice ne morejo učinkovito uveljavljati.<sup>1188</sup> To vodi v negotovost, saj ljudje in podjetja ne morejo biti prepričani, da bodo njihove naložbe in lastnine zaščitene. Posledica tega je zmanjšana investicija, gospodarska nestabilnost in nazadovanje družbenega razvoja.<sup>1189</sup> Brez temeljnih pravil tržne gospodarske dejavnosti postanejo krhke in obsojene na neuspeh.<sup>1190</sup>

Nasprotje tega so države, ki imajo močne formalne institucije in učinkovit sistem upravnega prava.<sup>1191</sup> V takšnih državah se lastninske pravice spoštujejo, pogodbe so uveljavljive in podjetja lahko brezskrbno poslujejo. Posledica tega je večja stabilnost, večje investicije in boljši ekonomski razvoj.<sup>1192</sup>

V tem uvodu smo osvetlili bistveno vlogo upravnega prava v ekonomskem kontekstu ter poudarili, da stroga in učinkovita pravila in postopki niso le zaželeni, temveč nujno potrebni za pravilno delovanje trgov ter zaščito interesov državljanov in podjetij. Jasno je, da tržne nepravilnosti niso izjema, temveč del vsakodnevnega ekonomskega sistema.<sup>1193</sup> Upravno pravo pa se izkaže kot ključni mehanizem za preprečevanje ekonomskega kolapsa in spodbujanje trajnostnega razvoja.

Cilji tega poglavja so razumeti kompleksno razmerje med upravnim pravom in ekonomsko učinkovitostjo ter identificirati ključne dejavnike in mehanizme, ki vplivajo na ekonomske

---

<sup>1184</sup> Stiglitz, 1989, str. 202.

<sup>1185</sup> *Ibid.*

<sup>1186</sup> Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 83-95.

<sup>1187</sup> Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 83-95.

<sup>1188</sup> Acemoglu in Robinson, 2013, str. 93-104.

<sup>1189</sup> Coase, 1989.

<sup>1190</sup> Douglas, 1981. Glej tudi: Rubin, 2017.

<sup>1191</sup> Olson, 1982. Glej tudi: Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 83-95.

<sup>1192</sup> Stiglitz, 2008, str. 21.

<sup>1193</sup> Akerloff, 1970, str. 844 -500. Glej tudi: Williamson, 1971, str. 122- 123.

fenomene in navsezadnje na same gospodarske rezultate. Za dosego tega cilja bomo uporabljali več različnih metodologij in pristopov, da bomo dobili celovit vpogled v kompleksno temo. Uvodoma bomo najprej izvedli temeljit pregled literature in analizirali obstoječe raziskave ter stališča priznanih ekonomistov. Ta korak nam bo omogočil osvetliti ključne koncepte in teorije, ki se nanašajo na upravno pravo in njegov vpliv na ekonomsko učinkovitost. Uporabili bomo študije primerov, da bi podrobneje preučili vlogo upravnega prava v določenih sektorjih ali industrijah. Medtem ko empirična raziskava prinaša številne prednosti, pa je pomembno, da se zavedamo tudi njenih omejitev. Dostop do relevantnih podatkov o upravnem pravu in gospodarskih kazalnikih morda ni vedno enostaven ali popoln, kar lahko vpliva na obseg in natančnost naše analize. Prav tako je treba upoštevati, da se empirične raziskave pogosto osredotočajo na podatke iz preteklosti, kar pomeni, da ne moremo zajeti najnovejših sprememb v zakonodaji ali gospodarskih razmerah. Vse te omejitve bomo skrbno upoštevali pri našem raziskovalnem delu.

Naša analiza se začne s poglobljenim vpogledom v interdisciplinarno naravo prava in ekonomije, pri čemer poudarjamo njuno zgodovinsko povezovanje. Sledi sistematična preučitev ključnih konceptov ekonomske analize prava in procesnega prava. Na tem mestu se bomo osredotočili na razumevanje upravnega prava kot metodološkega orodja za ekonomsko analizo pravnih pravil. V naslednjem segmentu naše raziskave se bomo poglobili v vlogo upravnega prava v gospodarskem okolju. V središču pozornosti bodo učinki regulacije na poslovno okolje, gospodarsko rast in raziskava ekonomske učinkovitosti v primerih prekomerne in suboptimalne regulacije. Raziskali bomo mehanizme, preko katerih upravno pravo služi kot instrument za doseganje družbenih ciljev, kot so varstvo okolja, zagotavljanje varnosti in uveljavljanje načel pravičnosti. Pomemben vidik naše analize bo tudi vpliv jasnih pravnih pravil upravnega prava na stabilnost in predvidljivost poslovnega okolja. Na koncu sledi kratek zaključek.

## **1.2. POVEZOVANJE PRAVA Z EKONOMIJO**

Pravo in ekonomija sta konkreten primer uspeha interdisciplinarnosti. V nekaterih državah vedi doživljata sloves enega, skupnega, študijskega programa, kjer se študentje izobražujejo na obeh področjih hkrati, kar je glede na njuno povezanost in medsebojno nujnost relevantno.<sup>1194</sup>

Pravo in ekonomijo lahko opredelimo kot uporabo pristopa racionalne izbire k pravu, kjer se predpostavlja, da je racionalna odločitev sestavljena iz treh kriterijev: (1) akter izbire možnost,

---

<sup>1194</sup> Kerkmeester, 1999, str. 383.

za katero meni, da najbolj ustreza njegovim željam glede na njegova pričakovanja; (2) njegova pričakovanja temeljijo na informacijah, ki so mu na voljo; (3) zbere optimalno količino informacij (ne premalo in ne preveč). Sklepa se torej, da akter poveča svojo pričakovano koristnost.<sup>1195</sup>

Vseeno pa se na področju prava in ekonomije (*angl. Law and Economics*) pojavlja nekaj sporov o opredelitvi predmeta študije in metode, ki pa so vseeno v senci soglasij in strinjanj. Ekonomska metodologija se navadno poslužuje eksperimentov, ta pa je zaradi uporabe kontroliranih eksperimentov deležna kritik o neprepričljivih predpostavkah. Kritike so sicer nerelevantne, saj se ekonomsko teorijo ne ocenjuje glede na predpostavke, ampak napovedovanje stvarnosti.<sup>1196</sup> Ekonomska teorija ni dokončna in se z napredkom znanja spreminja. Tako je kritika metodologije in same teorije lahko upravičena, vendar zahteva natančen pregled posameznih vej ekonomske teorije.<sup>1197</sup> Osnova soglasij na drugi strani je argument Garyja Beckerja iz leta 1976, ki je trdil, da je ekonomijo potrebno definirati na podlagi njene metode in ne predmeta preučevanja. Na področju prava in ekonomije ta pristop navadno zožijo s štirimi besedami: “ljudje maksimizirajo, trgi čistijo”. Poleg maksimiziranja vedenja in tržnega ravnovesja, pristop vključuje tudi predpostavke o stabilnih preferencah. Pojem tržnega ravnovesja se tu nanaša na dejstvo, da trg, ne glede na spremembo ponudbe ali povpraševanja, konstantno stremi k ponudbi ravnotežnih cen.<sup>1198</sup>

Pravo in ekonomija sta tesno povezana z neoinstitucionalno ekonomijo, vendar, kot je dokazal Ronald Coase, je med panogama vsekakor mogoče razlikovati.<sup>1199</sup> Coase trdi, da medtem ko pravo in ekonomija dokazujeta kako pomembna je ekonomija za preučevanje in raziskovanje pravnih vprašanj, se neoinstitucionalna ekonomija osredotoča na pomen institucij (tako formalnih kot neformalnih), ki so pomembna za gospodarski sistem.<sup>1200</sup> Prav tako Coase trdi, da se bosta panogi<sup>1201</sup> v prihodnosti še bolj razmejili in meja med njima bo več kot očitna.<sup>1202</sup>

Ljudje, za katere uporabljamo izraz da “maksimizirajo”, so individualni posamezniki, kar pomeni, da je osnovna enota ekonomske analize individualno. To vodi do zaključka, da je kolektivne akterje, kot so podjetja in države, potrebno analizirati v individualnem smislu.<sup>1203</sup>

---

<sup>1195</sup> Paces in Visscher, str. 2.

<sup>1196</sup> Friedman, 1966, str. 41.

<sup>1197</sup> *Ibid.*

<sup>1198</sup> Paces in Vischer, str. 2.

<sup>1199</sup> Coase, 1960.

<sup>1200</sup> *Ibid.*

<sup>1201</sup> Pravo in ekonomija ter institucionalna ekonomija.

<sup>1202</sup> Paces in Visscher, str. 2.

<sup>1203</sup> Kerkmeester, 1999, str. 385.

To vrsto analize imenujemo metodološki individualizem, ki je le analitično orodje in samo po sebi nima etičnih implikacij, v smislu, da bi bilo potrebno maksimizirati interese posameznikov. Omenjena metoda ne predpostavlja niti tega, da se posamezniki odločajo ločeno od drugih.<sup>1204</sup>

V zadnjih časih, ko se je veda prava in ekonomije dodatno razvijala, se je razširilo tudi področje njenega preučevanja. Pod žarometi niso več le trgi, ampak tudi analiza posledic družbenih norm. To je lahko osnova za razlago in razumevanje človekovega vedenja, ki jo opisujemo kot alternativo pristopu racionalne izbire.<sup>1205</sup> V nekaterih primerih je bolje povedati, da posamezniki izberejo možnost, ker je to družbeno sprejemljivo in ne na podlagi racionalnega razmišljanja (ocenitve stroškov in koristi).<sup>1206</sup> Znotraj prava in ekonomije so omenjene družbene norme največ pozornosti pritegnile, ko je Ellickson (1991) pokazal, da se posamezniki, drugače kot napoveduje Coaseov izrek, ne barantajo za učinkovito rešitev na podlagi jasno opredeljenih pravic, ki delujejo kot izhodišče za pogajanja. Namesto tega enostavno sledijo družbenim normam, čeprav tovrstno ravnanje ne pomaga vedno doseči učinkovitih rezultatov.<sup>1207</sup>

### 1.2.1 Zgodovina prava in ekonomije kot znanosti

Pravo in ekonomija, kot ena, povezana veda, sta korenine trenutnega razvoja zasadili v 30-ih letih prejšnjega stoletja, kar ne pomeni, da se ekonomija pred tem ni uporabljala za lažje razumevanje prava. Že škotski razsvetljenci in institucionalne šole na obeh straneh Atlantika so med 1830 in 1930 uporabljali načela, ki pravo povezujejo z ekonomijo.<sup>1208</sup>

Sedanja inkarnacija prava in ekonomije izvira originalno iz Združenih držav Amerike, iz leta 1950 oz. 1970, ko je našla sprejem med pravno skupnostjo.<sup>1209</sup> Vseeno znanstvene literature dokazujejo, da je v Evropi v 19. Stoletju že obstajalo gibanje, katerega ambicije so bile dokazati, da je razumevanje ekonomskih konceptov pomemben aspekt razumevanja pravnih konceptov.<sup>1210</sup> Pomembno vlogo za današnji interdisciplinarni metodološki pristop pa ima

---

<sup>1204</sup> *Ibid.*

<sup>1205</sup> *Ibid.*

<sup>1206</sup> Elster, 1989.

<sup>1207</sup> Kerkmeester, 1999, str. 385.

<sup>1208</sup> Mackaay, 2000, str. 65.

<sup>1209</sup> *Ibid.*

<sup>1210</sup> Eden izmed največjih ameriških pravnikov vseh časov Oliver Wendel Holmes je tako že leta 1897 zapisal: "For the rational study of law the black-letter man may be the man of the present, but the man of the future is the man of statistics and the master of economics;" Holmes, 1897, str. 469.

Pravna fakulteta Univerze v Čikagu, ki je že leta 1940 začela vlivati ekonomske ideje na področje prava in s tem postala ena najpomembnejših začetnic gibanja.<sup>1211</sup>

Interdisciplinarna veda prava in ekonomije se je razvila v obliki dveh valov.<sup>1212</sup> Prvi val (1830-1930) glede na heterogenost stališč imenujemo “evropski” po izvoru, ki je zaradi institucionalnega gibanja zašel preko Atlantika.<sup>1213</sup> V tem valu so se podporniki te nove metodologije spraševali o funkcionalnosti in učinkovitosti lastninskih in drugih pravic v starejših in trenutnih družbah, saj se jim filozofski odgovor, da so te bile stvar naravnega prava, ni zdel zadovoljiv.<sup>1214</sup> Prepričani so bili, da spremembe lastninskih pravic odražajo spremembe v gospodarstvu in zato se je gibanje najprej razvilo med ekonomisti. Čez čas je bila teza, da so pravice odvisne od ekonomskih in socialnih razmer, glavna teza prvega vala gibanja.<sup>1215</sup>

Začetki drugega metodološkega pristopa pa so se pojavili kar hitro po koncu prvega, saj so se začele pojavljati vezi med starim in novim načinom mišljenja.<sup>1216</sup> O prvem vidnem koraku trenutnega gibanja govorimo, ko leta 1958 začne na Univerzi v Čikagu izhajati Revija prava in ekonomije (*Journal of law and economics*), katerega glavni urednik je bil Aaron Director, za njim pa nobelovec Ronald Coase. Slednji je leta 1960 objavil svoj znameniti članek o problemu transakcijskih stroškov, ki danes velja za utemeljitev prelomnega “Coasovega izreka”.<sup>1217</sup> Njegov članek je pomemben zaradi opozarjanja na koncept transakcijskih stroškov, ki po njegovem mnenju preprečujejo sklenitev navidez donosnih poslov. Naslednja prelomna točka je bila začetek izdajanja revije »*Journal of Legal Studies*«, in znamenita objava članka sodnika Richarda A. Posnerja iz leta 1972,<sup>1218</sup> ki predstavlja nekakšen uvod v ekonomsko analizo prava.

### 1.2.2. Koncept ekonomske analize prava

Koncept ekonomska analiza prava, se osredotoča na načine in metode s katerimi ekonomisti prispevajo k dodatnemu razvoju in razumevanju prava. V svoje središče postavlja koncept dve vprašanji. Prvo se glasi: “Kakšni so učinki pravnih pravil na ravnanje relevantnih akterjev?” in drugo “Ali so učinki pravnih pravil družbeno zaželeni?”.<sup>1219</sup> Pri odgovarjanju na vprašanji,

---

<sup>1211</sup> Mckaay, str. 65.

<sup>1212</sup> Mackaay, 2000, str 69-81.

<sup>1213</sup> *Ibid.*

<sup>1214</sup> *Ibid.*

<sup>1215</sup> Do leta 1930 je ta metodološki pristop izgubil svoj sijaj in je prostor prepustilo sociologiji prava in pravnemu realizmu; *Ibid.*

<sup>1216</sup> *Ibid.*

<sup>1217</sup> *Ibid.*

<sup>1218</sup> Posner, 1972.

<sup>1219</sup> Kaplow in Shavell, 1999, str. 1666.

uporabljajo ekonomisti več vrst pristopov, ki se obenem uporabljajo pri ekonomski analizi na splošno.<sup>1220</sup>

Ekonomsko raziskovanje prava je svoje korenine začelo poganjati z Benthamom (1789, 1827, 1830), ki je sistematično preučeval, kako bi se akterji vedli pred pravnimi pravili. Pri tem je uporabljal jasno izraženo merilo družbene blaginje. Njegovi spisi vsebujejo pomembno in razširjeno analizo kazenskega prava, lastninskega prava in obsežno analizo samega pravnega postopka.<sup>1221</sup>

Če vzamemo koncept pod drobnogled pridemo, po besedah Michaela J. Mewa, do dveh sklepov.<sup>1222</sup> Koncept ekonomske analize prava je dobrodošel na metodološki ravni, saj ponuja analizo prava, ki pravo posledično sili, da preseže svoje notranje utemeljitve in se pojasni. Poleg teoretične, je koncept dobrodošel tudi na praktični ravni. Tam pripomore z dragocenimi vpogledi v pravo, ki kasneje pomagajo oblikovati regulatorno politiko.<sup>1223</sup>

### 1.2.3. Ekonomska analiza procesnega prava

Sodni postopki so znani kot dolgi in posledično dragi procesi. Stroški se pojavljajo tako na strani strank, kot na strani sodišča. Iz tega izhaja, da imajo tožniki in toženci interes, da spore rešujejo izven sodišč, saj se na ta način stroškom sojenja izognejo.<sup>1224</sup> Iz tega razloga se velika večina sporov rešuje izvensodno, ampak zakaj potem nekateri primeri pridejo pred sodnika? Večinski razlog za odločitev izpeljave sodnega postopka oz. procesa je ta, da sta obe stranki, tako toženec, kot tožnik, optimistični glede sodnega izida. Na podlagi tega ekonomija procesnega prava predvideva, da so sojenja bolj<sup>1225</sup> verjetna, ko se stroški sojenja zmanjšajo, povečajo pa se možne koristi.<sup>1226</sup> Ob enem se možnost sojenja poveča ob pojavu asimetričnih informacij. Tretji dejavnik za povečanje izpeljave sodnega postopka so preference tveganja<sup>1227 1228</sup>.

---

<sup>1220</sup> *Ibid.*

<sup>1221</sup> *Ibid.*

<sup>1222</sup> Mew, brez datuma, str. 83.

<sup>1223</sup> Mew nadalje poudarja, da so nekateri deli zakonodaje primerni za gospodarsko oz. ekonomsko analizo bolj kot drugi. Tako je ekonomska analiza prava najbolj koristna na področjih, ki zadevajo *ex ante* vprašanja in ekonomsko politiko, torej tista, ki zadevajo vpliv pravnih sprememb na prihodnost individualnega in institucionalnega vedenja. Mew namreč trdi, da bi zakonodajalec moral vedeti, kako določene zakonodajne spremembe vplivajo na vedenje posameznika; *Ibid.*

<sup>1224</sup> Bodimo pozorni in ne pozabimo, da ob pojmu "stroški" ne mislimo le na denarni znesek, ampak tudi na nematerialne stvari, kot sta čas in duševno zdravje.

<sup>1225</sup> Ena stranka ima informacijo, ki jo druga ne ve in jo ta lahko izkoristi pri izidu sojenja.

<sup>1226</sup> Posner, 1973, str. 417-419.

<sup>1227</sup> Ali stranka upa tvegati možnost asimetričnih informacij.

<sup>1228</sup> *Ibid.*

Zelo pomemben dejavnik ekonomske funkcije procesnega prava je pravilo poraženca, ki zahteva, da poraženec na sojenju plača zmagovalčeve sodne stroške. To pravilo vpliva na analizo procesnega prava, saj samo po sebi odsvetuje vložitev tožb nizke kakovosti in spodbuja tožbe visoke kakovosti in vrednosti. Na to temo je skozi zgodovino bilo izpeljanih več analiz in raziskav, ki so vse, tako empirične, kot teoretične, dokazale, da so omenjene napovedi resnične.<sup>1229</sup>

Stranke niso edine, ki v procesnem pravu spodbujajo njegovo ekonomsko funkcijo. Velik del spodbujajo tudi odvetniki. Najpogostejša oblika odškodnine za odvetnike tožnikov v odškodninskih tožbah so pogojni honorarji. Pogojni honorar je fiksno plačilo tožnika odvetnikom, ne glede na končni rezultat sojenja. Omenjen honorar daje odvetnikom spodbudo, ki jih potem žene, da se za stranko potrudijo.<sup>1230</sup>

Procesno pravo oz. sodni postopek in ekonomija oz. gospodarstvo države delujeta z roko v roki. V prvi vrsti morajo stranke in vsi drugi akterji procesnega prava, razumeti koncept stroškov in koristi ter sprejemati razumne odločitve na podlagi teh. Predpostavljati morajo o finančnih, materialnih, psihofizičnih in časovnih stroških. V Sloveniji sta v ospredju prva in slednja vrsta stroškov, saj sta velik dejavnik neučinkovitosti procesnega prava v naši in tudi v tujih državah. Po drugi strani procesno pravo vpliva na ekonomsko sliko države.<sup>1231</sup> Dobro oblikovano in zasnovano procesno pravo vpliva na stabilnost in zaupanje v gospodarstvo države. V veliki meri vpliva na reševanje sporov med podjetji in drugimi akterji v gospodarstvu, kot so potrošniki, ki jih prav tako ščiti. Obenem je stabilna pravna struktura sodnih postopkov ključ do uspešnega financiranja države in spodbujanja investicij. Vse omenjeno se odraža v pozitivni gospodarski rasti države in njeni konkurenčnosti na mednarodnem trgu.<sup>1232</sup>

### **1.3. TEMELJNI KONCEPTI EKONOMSKE ANALIZE UPRAVNEGA PRAVA**

To poglavje predstavlja temeljno razumevanje ključnih ekonomskih vidikov, ki so povezani z upravnim pravom. Preden se poglobimo v vpliv upravnega prava na ekonomsko učinkovitost, je nujno, da osvetlimo nekatere koncepte in teorije, ki tvorijo temelje tega področja. V tem poglavju bomo podrobno preučili, kako lahko ekonomska analiza prava razkrije pomembne

---

<sup>1229</sup> Olson, 1996, str. 1161-1163.

<sup>1230</sup> Posner, 1973, str. 437-441. Poleg tega pa še velja omeniti, da je eden izmed pomembnejših problemov, tako v slovenskem, kot v drugih pravnih sistemih, ki se zadeva procesnega prava, pa so tudi sodne zamude. Čeprav je problem kritičen, jih stranke lahko uporabijo sebi v prid in zmanjšajo svoje sodne stroške.

<sup>1231</sup> Posner, 1973, str. 399-458.

<sup>1232</sup> *Ibid.*

vidike upravnega prava. Pristop ekonomske analize nam omogoča, da obravnavamo upravno pravo z vidika vpliva na gospodarstvo, rast ter družbeno blaginjo. Pri tem bomo raziskali, kako se ekonomska analiza uporablja za razumevanje funkcij in učinkov upravnega prava.

### 1.3.1. Ekonomska analiza prava kot pristop k razumevanju vloge procesnih pravil

Koncept nevidne roke konkurence na trgu je osrednji element ekonomske teorije, ki izhaja iz prepričanja, da delovanje trga in konkurence vodi k doseganju pozitivnih ekonomskih rezultatov brez potrebe po aktivni intervenciji države ali zunanjih agencij.<sup>1233</sup> Osnovna ideja nevidne roke je, da se posamezniki in podjetja na trgu osredotočajo na zasledovanje lastnih interesov, kot je dobiček, vendar v procesu tega delovanja posredno prispevajo k splošnemu interesu družbe.<sup>1234</sup> Na trgu to pomeni, da se podjetja spodbujajo k prilagajanju potrebam in željam potrošnikov, saj bodo le tako lahko preživela in uspela. Če proizvajajo izdelke ali storitve, ki jih potrošniki potrebujejo in želijo, po konkurenčnih cenah, bodo imela večji uspeh na trgu.<sup>1235</sup>

Po drugi strani se ekonomika blaginje, kot veja ekonomske teorije, osredotoča na normativna vprašanja organizacije celotnih ekonomij in gospodarstev.<sup>1236</sup> Za ocenjevanje teh alternativ se uporablja kriterij, imenovan Paretova učinkovitost.<sup>1237</sup> Paretova učinkovitost se tako osredotoča na blaginjo posameznika in ne obravnava relativne blaginje različnih posameznikov.<sup>1238</sup> Torej se ne ukvarja z vprašanjem neenakosti. Sprememba, ki poveča blaginjo bogatejših posameznikov, ne da bi pri tem poslabšala položaj revnejših, se šteje za Paretovo izboljšavo.<sup>1239</sup>

Drugi vidik Paretove učinkovitosti je, da upošteva zaznavanje blaginje vsakega posameznika. To izhaja iz načela potrošniške suverenosti, ki poudarja, da so posamezniki najboljši sodniki svojih potreb in želja ter tega, kar je v njihovem lastnem interesu.<sup>1240</sup>

---

<sup>1233</sup> Smith, 2010, str. 12-15.

<sup>1234</sup> *Ibid.*

<sup>1235</sup> Koncept nevidne roke je, da trg sam po sebi, brez centralnega načrtovanja ali vmešavanja, spodbuja učinkovito razporejanje virov, spodbuja inovacije in zagotavlja gospodarsko rast. Ta koncept je temeljni kamen ekonomskega liberalizma in teorije prostega trga; *Ibid.*

<sup>1236</sup> Ta pristop se ukvarja z vprašanji, kot so, kaj naj se proizvaja, kako naj se proizvaja, za koga in kdo naj sprejme te odločitve; Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 63.

<sup>1237</sup> Pareto, 1906.

<sup>1238</sup> Pareto, 1894, str. 48-66.

<sup>1239</sup> *Ibid.*

<sup>1240</sup> *Ibid.* Glej tudi: Hicks, 1975, str. 19-24.

Paretova učinkovitost se uporablja za oceno, ali je določena sprememba ali ukrep koristen za družbo kot celoto.<sup>1241</sup> Kljub svoji uporabnosti pa se ta kriterij sooča z izzivi, saj ni vedno jasno, ali je neka sprememba resnično Pareto izboljšava ali ne.<sup>1242</sup>

Konkurenčni trg, pod idealnimi pogoji, vodi do Pareto optimalne razporeditve virov, saj je zaznamovan z intenzivno konkurenčno dinamiko, kjer podjetja aktivno tekmujejo za zadovoljitev potreb potrošnikov.<sup>1243</sup> Vsako podjetje stremi k proizvodnji tiste količine blaga ali storitve, pri kateri je strošek zadnje proizvedene enote, t.i. marginalni strošek, enak ceni, ki jo so potrošniki pripravljeni plačati za ta izdelek, t.i. marginalna korist.<sup>1244</sup> Ta osnovni princip zagotavlja, da se omejeni ekonomski viri usmerjajo k maksimizaciji skupnega zadovoljstva potrošnikov.<sup>1245</sup>

Poleg tega konkurenca na teh trgih spodbuja nenehno zmanjševanje stroškov proizvodnje s strani podjetij z namenom povečevanja dobička.<sup>1246</sup> Ta proces spodbuja inovacije in učinkovitejšo izrabo virov, saj podjetja iščejo nove načine za proizvodnjo enakih ali izboljšanih izdelkov po nižjih stroških. To pa se izkaže kot koristno za potrošnike, saj jim zagotavlja boljše izdelke po konkurenčnih cenah.<sup>1247</sup>

Konkurenčne trge odlikuje tudi enakopraven dostop za vse ponudnike. To pomeni, da ni ovir za vstop novih podjetij na trg, pod pogojem, da izpolnjujejo ustrezne regulativne zahteve.<sup>1248</sup> To načelo spodbuja inovacije in zagotavlja, da imajo potrošniki široko paleto možnosti za izbiro med različnimi ponudniki in izdelki.<sup>1249</sup>

Poleg tega konkurenca spodbuja raznolikost izdelkov in storitev, saj se podjetja trudijo zadovoljiti različne potrebe potrošnikov.<sup>1250</sup> To vodi k večji raznovrstnosti izdelkov in storitev na trgu, kar potrošnikom omogoča boljše prilagajanje njihovim specifičnim zahtevam.<sup>1251</sup> S tem se izboljša celotna izkušnja potrošnikov na trgu, ki je bolj prilagodljiva in odzivna na spreminjajoče se potrebe potrošnikov.

---

<sup>1241</sup> V praksi se seveda iščejo Paretove izboljšave, ki povečajo blaginjo vsaj nekaterih posameznikov brez poslabšanja blaginje drugih; Pareto, 2014.

<sup>1242</sup> Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 65.

<sup>1243</sup> McKenzie, 1959, str. 54-71.

<sup>1244</sup> Benassy, 1986, str. 95-108.

<sup>1245</sup> *Ibid.*

<sup>1246</sup> McKenzie, 1959, str. 54-71.

<sup>1247</sup> *Ibid.*

<sup>1248</sup> Deaton in Meullbauer, 2980, str. 37 – 41.

<sup>1249</sup> *Ibid.*

<sup>1250</sup> *Ibid.*

<sup>1251</sup> *Ibid.*

Na trgu potrebujemo popolno konkurenco za doseg Pareto optimalnosti, kjer obstaja dovolj podjetij, da vsako od njih meni, da ne more vplivati na cene.<sup>1252</sup> Vendar pa v nekaterih industrijah, kot so super računalniki, operacijski sistemi in čipi za osebne računalnike, aluminij, cigarete in voščilnice, vidimo malo podjetij ali celo monopole, kar zmanjšuje konkurenco.<sup>1253</sup> V teh razmerah podjetja morda ne bodo nagnjena k doseganju optimalnih pogojev, ki bi koristili vsem.<sup>1254</sup>

Nekateri izdelki ali storitve ne bodo ponujeni na trgu ali pa bodo ponujeni v nezadostnih količinah.<sup>1255</sup> Primer je nacionalna obramba ali majhni navigacijski pripomočki. Takšni izdelki ali storitve so čiste javne dobrine, kar pomeni, da za dodatno osebo ni dodatnih stroškov uživanja teh koristi in jih je težko ali nemogoče izključiti.<sup>1256</sup>

Dejanja ene osebe ali podjetja lahko vplivajo na druge bodisi z dodatnimi stroški (negativni zunanji učinki) bodisi z zagotavljanjem koristi (pozitivni zunanji učinki), za katere pa ni ustrezne kompenzacije.<sup>1257</sup> Na primer onesnaževanje zraka in vode je primer negativnega zunanjega učinka, kjer ena stranka povzroča škodo drugim. Zaradi teh zunanjih učinkov trgi ne zagotavljajo učinkovite porabe virov, saj stranke ne nosijo vseh stroškov negativnih zunanjih učinkov.<sup>1258</sup>

Določeni trgi ne dosežejo stanja popolnosti in ne zmorejo zagotoviti potrebne oskrbe z dobrinami ali storitvami, čeprav bi bili njihove stroške proizvodnje pripravljeni plačati.<sup>1259</sup> Takšne anomalije nastanejo ob prisotnosti ovir, kot so informacijske asimetrije, pomanjkljivo izvajanje pravil ali visoki transakcijski stroški.<sup>1260</sup> V takšnih okoliščinah trgi ne bodo uspešno zagotavljali optimalne porabe virov. Zaradi tega pogosto vlada prevzame vlogo pri reševanju teh težav s pomočjo regulacije, subvencij ali neposrednim izvajanjem oskrbe dobrin in storitev.<sup>1261</sup>

---

<sup>1252</sup> Stiglitz, 1989, str. 201

<sup>1253</sup> Dasgupta in Stiglitz, 1988, str. 246-268

<sup>1254</sup> Na takih trgih podjetja sicer tekmujejo med seboj, vendar ni zagotovljeno, da se bo pogoj Pareto optimalnosti dosegel; *Ibid.*

<sup>1255</sup> Wolf, 1987, str. 45.

<sup>1256</sup> Zasebni trgi običajno ne bodo zagotovili ali bodo zagotovili premalo čistih javnih dobrin. Na primer, lastnik velikega števila ladij morda ne bo postavil dovolj svetilnikov, ker bo upošteval samo svoje koristi, ne pa tudi koristi za druge ladje, kar vodi v neučinkovite porabe virov; Wolf, 1987, str. 46. Glej tudi Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 86.

<sup>1257</sup> Wolf, 1987, str. 47-49.

<sup>1258</sup> Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 86

<sup>1259</sup> Wolf, 1987, str. 51-53.

<sup>1260</sup> Kot primer, na zasebnih trgih je lahko pomanjkanje ustreznih zavarovanj za pomembna tveganja, kot so poplave, ali pa primanjkuje kreditov za nujno potrebne naložbe; *Ibid.*

<sup>1261</sup> Kovač, Spruk, 2019. Glej tudi: Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 86.

Poglejmo izzive, ki izhajajo iz pomanjkanja specifičnih dopolnilnih trgov. Za ilustracijo predpostavimo, da vsi posamezniki zgolj uživajo kavo s sladkorjem in da trga za sladkor ne bi bilo brez trga kave. V takem scenariju bi podjetnik, ki razmišlja o proizvodnji kave, opustil to zamisel, saj bi bil brez potencialnih kupcev. Podobno bi se odločil podjetnik, ki razmišlja o proizvodnji sladkorja. Vendar pa, če bi se ti dve podjetji združili, bi ustvarili donosen trg za kavo in sladkor.<sup>1262</sup> Ločeno ne bi mogli slediti javnemu interesu, a skupaj bi ga lahko uresničili. V nekaterih primerih, zlasti v manj razvitih državah, zahteva koordinacija med podjetji obsežno usmerjanje s strani vlade.<sup>1263</sup> Ta potreba se odraža tudi v programih javne obnove mest, kjer zahteva usklajevanje med različnimi podjetji in trgovinami.

Veliko vladnih ukrepov izvira iz pomanjkljivega razumevanja potrošniških potreb ter prepričanja, da sam trg ne bo zagotovil zadostnih informacij.<sup>1264</sup> Razumevanje teh tržnih anomalij je ključno pri oblikovanju politik in regulativnih ukrepov, ki lahko izboljšajo ekonomske rezultate ter zagotovijo boljšo distribucijo virov.<sup>1265</sup>

### **1.3.2. Uporaba ekonomske analize za razumevanje učinkov upravnega prava**

Središčna ideja ekonomske analize upravnega prava je uporaba koncepta cost-benefit analysis (v nadaljevanju CBA) ali analize stroškov in koristi.<sup>1266</sup> CBA omogoča ocenjevanje ekonomske učinkovitosti določenih pravil tako, da primerja stroške njihovega izvajanja s koristmi, ki jih prinašajo.<sup>1267</sup> Ta pristop omogoča identifikacijo pravil, ki prinašajo najvišjo družbeno korist glede na razpoložljive vire.

Uporaba CBA v upravnem pravu omogoča analizo, kako pravila vplivajo na posamezne akterje, podjetja ter gospodarstvo kot celoto. Na primer lahko analiziramo, kako upravna pravila vplivajo na konkurenco, inovacije ter gospodarsko rast. S pomočjo CBA lahko ugotovimo, ali so določena pravila preobremenjujoča ali preveč restriktivna ter ali so njihove koristi v skladu s stroški izvajanja.<sup>1268</sup> Poudarek na učinkovitosti upravnega prava omogoča bolj premišljeno oblikovanje pravil in politik. Poleg tega pa ekonomska analiza omogoča razumevanje, kako

---

<sup>1262</sup> *Ibid.*

<sup>1263</sup> Wolf, 1987, str. 52-54.

<sup>1264</sup> Na primer, Grossman in Stiglitz navajata primer ameriške ureditve poštenega kreditiranja, ki zahteva, da posojilodajalci obveščajo posojilojemalce o dejanskih obrestnih merah za njihova posojila. Kljub temu pa zagovorniki predpisov o razkritju informacij trdijo, da so nepotrebni, nepomembni in finančno obremenjujoči tako za vladne organe, ki jih morajo izvajati, kot tudi za podjetja, ki se jim morajo prilagajati. Grossman in Stiglitz, 1976, str. 246-253.

<sup>1265</sup> Ogus, 1994. Glej tudi: Baldwin, Cave, Lodge, 2011.

<sup>1266</sup> Boardman, idr., 2018, str. 1-3.

<sup>1267</sup> *Ibid.*

<sup>1268</sup> Blum, Damsgaard, Sullivan, 1980, str. 137-147.

pravila vplivajo na spodbude za ravnanje posameznikov in podjetij, ter kako se to odraža v družbeni blaginji.<sup>1269</sup>

Ekonomski pristopi postajajo vse pomembnejši pri raziskovanju in razumevanju različnih vidikov prava, tudi v upravnem pravu. Eno od ključnih načel, ki se v ekonomski analizi uporablja pri obravnavi upravnega prava, je vedenjska ekonomika (*behavioural economics*).<sup>1270</sup> Vedenjska ekonomika predstavlja interdisciplinarno področje, ki preučuje kognitivne odločitve ljudi v dejanskih ekonomskih situacijah.<sup>1271</sup> Nasproti tradicionalni ekonomiki, ki se opira na predpostavke o racionalnem vedenju posameznikov, vedenjska ekonomika poudarja vlogo psiholoških dejavnikov, čustev in omejene racionalnosti pri oblikovanju ekonomskih odločitev.<sup>1272</sup> To področje razkriva, kako ljudje v praksi uporabljajo poenostavljene heuristike in so pod vplivom kognitivnih pristranskosti ter družbenih norm.<sup>1273</sup> Vedenjska ekonomika je pomemben instrument za razumevanje odstopanj od tradicionalnih ekonomskih modelov in omogoča oblikovalcem politik, marketinškim strokovnjakom ter finančnim analitikom boljše razumevanje človeškega vedenja v ekonomskem kontekstu.<sup>1274</sup> Uporablja se za oblikovanje učinkovitih strategij spodbujanja zelenih vedenjskih vzorcev, pri čemer se ohranja individualna svoboda in avtonomija odločanja. Ta teorija sistematično preučuje, kako posamezniki, ki so soočeni z omejenimi viri, sprejemajo odločitve med različnimi možnostmi.<sup>1275</sup> Pri tem se posebno pozornost namenja analizi njihovih preferenc, nagnjenosti k maksimizaciji koristi ter vzpostavljanju ravnovesja med ponudbo in povpraševanjem.<sup>1276</sup>

V kontekstu upravnega prava se teorija vedenja izkaže kot izjemno uporabna pri analiziranju učinkov določenih pravnih ukrepov.<sup>1277</sup> Na primer pri uvedbi novih upravnih predpisov je ključno razumeti, kako bodo različni akterji, kot so posamezniki in podjetja, odreagirali na te spremembe.<sup>1278</sup> Ekonomske analize, ki temeljijo na teoriji vedenja, omogočajo napovedovanje, kako bodo ti akterji prilagodili svoje obnašanje v odzivu na nove pravne okvire.<sup>1279</sup>

Pomemben koncept, ki izhaja iz ekonomske analize v upravnem pravu, je koncept učinkovitosti. Učinkovitost se lahko meri na več načinov, pri čemer sta dva ključna pristopa stroškovna korist

---

<sup>1269</sup> Boardman, idr., 2018, str. 3-5.

<sup>1270</sup> Kahneman, Slovic, Tversky, 1982.

<sup>1271</sup> Thaler, 1999.

<sup>1272</sup> Kahneman, Slovic, Tversky, 1982.

<sup>1273</sup> Thaler, 1999.

<sup>1274</sup> Sunstein, 2000.

<sup>1275</sup> Kahneman, Slovic, Tversky, 1982.

<sup>1276</sup> Cooter, Gilbert, 2022, str. 3.

<sup>1277</sup> Lawrence, 1966, str. 216-233.

<sup>1278</sup> *Ibid.*

<sup>1279</sup> *Ibid.* Glej tudi: Cooter, Gilbert, 2022, str. 5-15.

in družbeno blagostanje.<sup>1280</sup> Analiza stroškovne koristi se osredotoča na pretehtanje stroškov in koristi določenega ukrepa. Na primer analiza stroškov in koristi uvedbe novega sistema registracije podjetij bi zajemala oceno finančnih stroškov implementacije sistema v primerjavi z dolgoročnimi koristmi, kot so izboljšana preglednost in zmanjšanje tveganj za prevaro.<sup>1281</sup>

Družbeno blagostanje, kot drugi temeljni koncept, sega onstran zgolj ekonomske učinkovitosti in vključuje širši družbeni kontekst.<sup>1282</sup> Tu se upoštevajo vplivi določenih pravil na različne segmente populacije. Na primer pri razpravah o upravnih ukrepih za varovanje okolja ne gre zgolj za finančne stroške in koristi, temveč tudi za vplive na zdravje ljudi, kakovost življenja ter dobrobit prihodnjih generacij.<sup>1283</sup>

V sklopu uporabe ekonomske analize v upravnem pravu se srečujemo tudi z nedvoumno povezavo med spremembami pravnih predpisov in človeškim vedenjem.<sup>1284</sup> Ta povezava je ključna za napovedovanje konkretnih učinkov upravnih ukrepov v dejanskem okolju. Na primer, ko se določen ukrep povezuje s finančnimi spodbudami, je odločilnega pomena razumeti, ali te spodbude dejansko motivirajo posameznike k pričakovanim dejanjem.<sup>1285</sup>

Če povzamem, uporaba ekonomske analize omogoča globlji vpogled in bolj celovit pristop k razumevanju učinkov upravnega prava. Ta pristop združuje kvantitativno in normativno analizo z interpretativnim pristopom, kar omogoča boljše razumevanje kompleksnih vplivov upravnih ukrepov na družbo.

#### **1.4. UPRAVNO PRAVO V EKONOMSKI LUČI**

V tem poglavju se bomo poglobili v analizo upravnega prava z ekonomskega vidika. V zadnjih desetletjih je postalo vse bolj očitno, da lahko upravni postopki pomembno vplivajo na gospodarstvo države. Zato se bomo osredotočili na vprašanja, kako upravno pravo oblikuje ekonomske spremenljivke, kakšen je njegov vpliv na trg in kako ga je mogoče optimizirati z uporabo ekonomske analize, vključno s cost–benefit analizo in drugimi ekonomskimi orodji. Raziskali bomo, kako lahko upravno pravo prispeva k doseganju družbenih ciljev ob upoštevanju ekonomske učinkovitosti.

##### **1.4.1. Vpliv upravnega prava na gospodarsko okolje**

---

<sup>1280</sup> Hicks, 1975, str. 19-28.

<sup>1281</sup> Boardman, idr., 2018, str. 5-15.

<sup>1282</sup> Hicks, 1939, str. 696-712; podrobneje: Posner, 1972, str. 324-326.

<sup>1283</sup> *Ibid.*

<sup>1284</sup> Kaplow, Shavell, 1999, str. 74-78.

<sup>1285</sup> *Ibid.*

Ekonomski koncept eksternalij se neposredno navezuje na situacije, v katerih dejanja posameznikov ali podjetij vplivajo na druge brez nadomestila.<sup>1286</sup> Te eksternalije se delijo na dve osnovni vrsti: negativne in pozitivne eksternalije. Negativne eksternalije povzročajo škodo drugim, medtem ko pozitivne eksternalije prinašajo koristi.<sup>1287</sup> To odražajo situacije, kot je onesnaževanje, prekomeren ribolov in upravljanje skupnih virov. Vendar je eksternalij še mnogo več, vključno s primeri, ki zajemajo splošne težave s skupnimi viri. Ključna značilnost eksternalij je ta, da se nanašajo na naravne vire, do katerih dostop ni omejen.<sup>1288</sup> To pomeni, da nekateri posamezniki ali podjetja lahko izkoriščajo te vire na način, ki povzroča negativne učinke drugim, brez nadomestila.<sup>1289</sup>

Zaradi nepopolnosti trga in vidika pravičnosti se pojavlja potreba po ukrepanju s strani države. Brez vladnega posredovanja se lahko zgodi, da nekatera podjetja ne upoštevajo celotnih družbenih stroškov svojih dejanj.<sup>1290</sup> To pomeni, da podjetja lahko prekomerno onesnažujejo, razen če imajo implicitne ali eksplicitne stroške zaradi onesnaževanja, ali če zaposleni morda nimajo dovolj informacij o nevarnostih za zdravje in varnosti na delovnem mestu, da bi sprejeli boljše odločitve.<sup>1291</sup>

Vloga države je ključna pri reševanju problemov, povezanih z eksternalijami. Država ima pozitiven vpliv na okolje in lahko s svojimi ukrepi prispeva k izboljšanju kakovosti okolja, ter preprečuje prekomerno izkoriščanje naravnih virov. Primer tega je izboljšanje kakovosti zraka v industrijskih mestih po sprejetju zakona o čistem zraku iz leta 1963.<sup>1292</sup> Upravno pravo ima ključno vlogo pri oblikovanju in izvajanju politik za reševanje vprašanj eksternalij. Zagotavlja okvir za izvajanje ukrepov za zaščito okolja in družbe pred negativnimi učinki eksternalij. Tako upravno pravo služi kot orodje za upravljanje okoljskih vprašanj, ter določa pravila in predpise za podjetja in posameznike.

Rešitve za obravnavo eksternalij so številčne. Eno od pogostih orodij so regulativni ukrepi, ki jih sprejme država za nadzorovanje in omejevanje negativnih učinkov eksternalij. Regulativni ukrepi lahko zajemajo postavljanje omejitev emisij, določanje standardov in predpisov ter uvedbo kazni za kršitelje.<sup>1293</sup>

---

<sup>1286</sup> Boundreaux in Meiners, 2019, str. 1-3, Glej tudi; Pigou, 1920.

<sup>1287</sup> Coase, 1960, str. 1-44.

<sup>1288</sup> Demsetz, 1967, str. 347- 359.

<sup>1289</sup> Samuelson, 1952, str. 388.

<sup>1290</sup> Cooter, Gilbert, 2022, str. 32-33.

<sup>1291</sup> *Ibid.* Glej tudi: Samuelson, 1952, str. 387 in 389.

<sup>1292</sup> Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 129.

<sup>1293</sup> *Ibid.*, str. 132.

Poleg regulacij obstajajo tudi tržno usmerjene rešitve, ki temeljijo na ekonomskih spodbudah.<sup>1294</sup> Na primer davki in kazni, znani kot Pigouvanovi davki, se uporabljajo za internalizacijo eksternalij z zaračunavanjem podjetjem stroškov za negativne učinke njihovih dejanj.<sup>1295</sup> Subvencije za zmanjšanje onesnaževanja lahko podjetja spodbudijo k izvajanju ukrepov za zmanjšanje eksternalij.<sup>1296</sup>

Dodatne rešitve vključujejo Coase-ovo teorijo, ki poudarja potencial za dogovore med strankami, ki so vključene v eksternalije, ter uporabo lastniških pravic za reševanje teh vprašanj.<sup>1297</sup> Prav tako lahko tržno usmerjene rešitve vključujejo uporabo tržljivih dovolilnic, kjer se podjetjem omogoči trgovanje s temi dovolilnicami za omejitev emisij.<sup>1298</sup> Vse te rešitve imajo svoje prednosti in slabosti, ter se lahko uporabljajo v različnih okoliščinah, odvisno od specifičnih eksternalij in ciljev politike.

#### **1.4.1.1. Analiza učinka regulacij na poslovno okolje in gospodarsko rast**

Ekonomski teoriji regulacije se delita na dve kategoriji: na teorije javnega in zasebnega interesa.<sup>1299</sup> Teorije javnega interesa izhajajo iz predpostavke, da so regulatorji dobro obveščeni in delujejo v korist javnosti, spodbujajo odpravljanje tržnih napak in boljšo razporeditev virov.<sup>1300</sup> V nasprotju s tem se teorije zasebnega interesa opirajo na predpostavko, da regulatorji delujejo v svoj lastni interes, kar lahko vodi v konflikte interesov pri oblikovanju in izvajanju regulacije.<sup>1301</sup> V praksi se regulacija običajno nahaja nekje med tema dvema pristopoma, pri čemer razumevanje teh teorij pomaga pojasniti oblikovanje in izvajanje regulativnih politik v različnih sektorjih gospodarstva.<sup>1302</sup>

Vloga regulacij v gospodarstvu je ključnega pomena, saj predstavlja temeljni mehanizem za obvladovanje okoljskih eksternalij. Ekonomisti ponavadi poudarjajo, da so tržne rešitve najučinkovitejše pri obvladovanju okoljskih eksternalij, vendar se v praksi vlade tradicionalno zatekajo k neposredni regulaciji.<sup>1303</sup> Takšna regulacija lahko zajema določanje standardov za emisije vozil, podrobna pravila o ravnanju s strupenimi

---

<sup>1294</sup> Faure, 2011. Glej tudi: Ogus, 1994.

<sup>1295</sup> Pigou, 1920, str. 23.

<sup>1296</sup> Faure, 2011.

<sup>1297</sup> Coase, 1960, str. 2.

<sup>1298</sup> Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 141-144.

<sup>1299</sup> Hertog, 2010, str. 2.

<sup>1300</sup> *Ibid.*

<sup>1301</sup> *Ibid.* Glej tudi: Schwartz, 1970, str. 1151-1152.

<sup>1302</sup> Hertog, 2010, str. 3.

<sup>1303</sup> Ogus, 1996, str. 161-162.

kemikalijami, prepoved kajenja na javnih mestih ter omejitve ribolova in lova za zmanjšanje izkoriščanja skupnih virov.<sup>1304</sup> To raznolikost primerov lahko pojasnimo z različnimi oblikami regulacij.

Zagovorniki regulacij poudarjajo, da ponujajo večjo gotovost.<sup>1305</sup> Če podjetjem prepovemo emisije nad določeno stopnjo onesnaževanja v vodo, smo seznanjeni z najvišjo stopnjo onesnaženja. Vendar pa zagovorniki uporabe glob trdijo, da jih je mogoče enostavno prilagajati, da spodbujajo podjetja k zmanjšanju onesnaženja na zeleno raven.<sup>1306</sup> Poleg tega tržno usmerjeni instrumenti, kot so tržne dovolilnice, ponujajo tržno usmerjen način za učinkovito zmanjšanje onesnaženja.

Pri regulacijah okolja lahko opazimo dve pomembni vrsti pristopov. Tržno usmerjeni mehanizmi se osredotočajo na količino onesnaženja; podjetja morajo plačati več globe ali kupiti več dovoljenj, če povzročajo več onesnaženja.<sup>1307</sup> To je ciljni pristop, saj vlada nadzira samo končni rezultat - količino onesnaženja, ki jo proizvajajo podjetja. Veliko primerov sledi temu pristopu, vključno s standardi za emisije vozil, ki so tudi ciljni.<sup>1308</sup> Nasprotno pa se veliko regulacij onesnaženja osredotoča na standarde, prakse in vhodne dejavnike, namesto na izid. Te se imenujejo vhodne regulacije.<sup>1309</sup> Tržno usmerjeni mehanizmi se lahko osredotočajo tudi na vhode in prakse; na primer namesto, da bi obdavčili emisije, se lahko obdavči premog z visoko vsebnostjo žvepla in ne samo onesnaževanje.<sup>1310</sup>

Kadar je mogoče, se je bolje osredotočiti na učinkovitost bodisi pri regulacijah bodisi pri tržno usmerjenih mehanizmih.<sup>1311</sup> En argument za to je, da se vhodne regulacije lažje spremljajo.<sup>1312</sup> Eden od ključnih prednosti pristopa, osredotočenega na učinkovitost, je, da spodbuja inovacije.<sup>1313</sup> Podjetja iščejo nove načine za doseganje zahtevanih standardov z manjšimi stroški, kar lahko privede do napredka v tehnologiji in boljših praks.<sup>1314</sup> Napredek v tehnologiji lahko

---

<sup>1304</sup> Schwartz, 1970, str. 1151-1154.

<sup>1305</sup> Baron, 1988, str. 467-477.

<sup>1306</sup> Hertog, 2010, str. 19-20.

<sup>1307</sup> Pigou, 1920, str. 132.

<sup>1308</sup> *Ibid.*

<sup>1309</sup> Pigou, 1920, str. 133.

<sup>1310</sup> *Ibid.*

<sup>1311</sup> Ogus, 1996, str. 161-164.

<sup>1312</sup> Na primer, merjenje količine onesnaženja iz dimnika je pogosto težavno, vendar je gotovo, da se bo ta količina zmanjšala, če se uporabljajo čistilne naprave, ki zmanjšujejo žveplove emisije iz premogovne elektrarne; *Ibid.*

<sup>1313</sup> Stiglitz in Rosengard, 2015, str. 147. Glej tudi: Beales, J. Howard, Craswell, R in Salop, S. (1981) The Efficient Regulation of Consumer Information. *Journal of Law and Economics*, str. 491-544.

<sup>1314</sup> *Ibid.*

izboljša sposobnost spremljanja nekaterih vrst onesnaženja, stalne inovacije pa lahko to še izboljšajo.<sup>1315</sup>

Vseeno pa lahko pri tem med različnimi deležniki nastanejo nesporazumi glede najboljšega načina spodbujanja inovacij in obsega teh inovacij. Nekateri okoljevarstveniki tako dvomijo v moč sistema ekonomskih spodbud (*incentives*) in verjamejo, da je industrijo možno na nek način kar prisiliti v inovacije.<sup>1316</sup> Stroge regulacije, na primer lahko prisilijo industrijo, da razvije izdelke, ki izpolnjujejo te standarde. Kljub temu obstaja prepričanje, da morajo koristi inovacij preseči stroške in včasih cenovni mehanizmi niso dovolj močni za spodbujanje inovacij na okoljskem področju.<sup>1317</sup>

Vpliv regulacij na gospodarsko rast je kompleksen. Regulacije so lahko koristne, če se izvajajo pravilno in če njihove koristi presegajo stroške.<sup>1318</sup> Vendar pa obstaja nevarnost, da bodo prekomerne regulacije povzročile zaviranje gospodarske rasti.<sup>1319</sup> Prekomerne regulacije se pojavijo, ko so stroški regulacije večji od koristi, ki jih le-te prinašajo. To se zgodi, ko regulacije postanejo pretirano obremenjujoče za podjetja in povzročijo prevelike administrativne stroške, ter zmanjšajo konkurenčnost gospodarstva. Posledično se lahko zmanjšajo investicije in inovacije, ter upočasni gospodarska rast.

#### **1.4.1.2. Primerjava ekonomske učinkovitosti med prekomerno in sub-optimalno regulacijo**

Regulacija igra ključno vlogo pri oblikovanju ekonomske učinkovitosti v gospodarstvu. V tem poglavju bomo pregledali koncepte prekomerne in suboptimalne regulacije, analizirali njihove posledice, ter se osredotočili na primere in vplive, ki se pojavljajo v različnih sektorjih gospodarstva.

Prekomerna regulacija se pojavi, ko je v določenem sektorju ali industriji preveč predpisov, ki omejujejo delovanje trga.<sup>1320</sup> To lahko vključuje obsežne birokratske postopke, visoke davke, prisotnost monopolov ali omejitve glede vstopa na trg. Posledice prekomerne regulacije so lahko zelo škodljive za gospodarstvo.<sup>1321</sup> Visoki birokratski stroški otežijo poslovanje podjetij,

---

<sup>1315</sup> Datta, Kovač, Spruk, 2021, str. 1-18. Glej tudi: Viscuzi, Moore, 1984.

<sup>1316</sup> *Ibid.* Glej tudi: Viscuzi, Moore, 1984.

<sup>1317</sup> Hertog, 2010, str. 39.

<sup>1318</sup> *Ibid.*

<sup>1319</sup> Ogus, 1994.

<sup>1320</sup> Hertog, 2010, str. 22. Glej tudi: Armstrong, Cowan in Vickers, 1997.

<sup>1321</sup> *Ibid.*

kar vodi v zmanjšanje inovacij in konkurence. Monopoli, ki so zaščiteni s prekomerno regulacijo, lahko izkoriščajo potrošnike s pretiranimi cenami in slabšimi izdelki.<sup>1322</sup>

Vpliv prekomerne regulacije na trg je večplasten. Na primer prekomerna regulacija v farmacevtski industriji lahko zavira inovacije, kar ima za posledico omejen dostop do novih zdravil in višje stroške zdravstvenega varstva za potrošnike.<sup>1323</sup> Podobno lahko prekomerna regulacija v energetski industriji omeji konkurenco, kar vodi v višje cene energije za gospodinjstva in podjetja.<sup>1324</sup>

Premalo regulacij pa se pojavi, ko je v nekem sektorju ali industriji pomanjkanje predpisov ali nadzora.<sup>1325</sup> To lahko privede do nepoštenih praks, zlorab moči in izkoriščanja potrošnikov ter delavcev. Na primer premalo regulacij v finančni industriji je bilo delno krivo za svetovno finančno krizo leta 2008, saj so banke in finančne institucije tako tvegale in izvajale nepoštene prakse brez ustrezne nadzorne ureditve.<sup>1326</sup>

Poleg tega je treba upoštevati, kako regulacije vplivajo na skupni faktor produktivnosti (TFP), ki meri učinkovitost uporabe proizvodnih virov v gospodarstvu.<sup>1327</sup> Mednarodne razlike v gospodarski uspešnosti so pogosto izrazito velike. Tako bogate države, kot sta Švica in Združene države, dosegajo izjemno visoke ravni produktivnosti, ki so lahko 20-krat do 30-krat višje od produktivnosti delavcev v revnih državah, kot sta Haiti ali Nigerija.<sup>1328</sup> Ta razlika v produktivnosti, znana kot Skupni faktor produktivnosti (TFP), predstavlja pomemben dejavnik pri razumevanju gospodarskih nesorazmerij med državami.<sup>1329</sup> TFP meri učinkovitost proizvodnih dejavnikov v gospodarstvu, ki ne izhaja iz razlik v količini kapitala ali dela na delavca, temveč izboljšanja procesov, tehnoloških inovacij ter izkoriščanja znanja delovne sile.<sup>1330</sup> TFP je ključno orodje za raziskovanje in pojasnjevanje, zakaj nekatere države dosežejo višjo produktivnost in gospodarsko rast kot druge, kar ima pomembne posledice za mednarodno ekonomijo. Prekomerne regulacije lahko negativno vplivajo na TFP, saj omejujejo podjetja pri uporabi virov in uvajanju novih tehnologij.<sup>1331</sup>

---

<sup>1322</sup> Rose, 2014, str. 4-18. Glej tudi: Dertick, Quirk, 1985, str. 1-18.

<sup>1323</sup> Viscusi, Moore, 1984. Glej tudi: Datta, Kovač, Spruk, 2021, str. 1-18.

<sup>1324</sup> *Ibid.*

<sup>1325</sup> Hertog, 2010, str. 18-22. Glej tudi: Armstrong, Cowan, Vickers, 1997.

<sup>1326</sup> Stiglitz, Rosengard, 2015, str. 23.

<sup>1327</sup> Prescott, 1998, str. 525.

<sup>1328</sup> *Ibid.*

<sup>1329</sup> Prescott, 1998, str. 526.

<sup>1330</sup> Spruk, Kovač, 2018, str. 1-49.

<sup>1331</sup> Hertog, 2010, str. 39.

Vpliv regulacij na inovacije je še en ključen vidik. Regulacije, ki spodbujajo inovacije, lahko privedejo do razvoja novih tehnologij in praks, ki zmanjšujejo negativne okoljske vplive.<sup>1332</sup> Vendar pa lahko prekomerne ali slabo oblikovane regulacije zavirajo inovacije in zmanjšajo motivacijo podjetij za raziskave in razvoj.

Klasični primeri ekonomske regulacije, ki lahko povzročijo neučinkovitost, vključujejo določanje zgornjih cen s strani vlade, na primer omejitve obrestnih mer in zakone o najemninah ter omejitve količine, kot so kvote za uvoz.<sup>1333</sup> Vendar pa obstajajo primeri, kjer ekonomska regulacija lahko upravičeno obstaja, zlasti kadar trgi niso popolnoma konkurenčni ali kadar so prisotne tržne napake, kot so zunanji učinki ali asimetrične informacije.<sup>1334</sup> V takih primerih se lahko uporabi omejitev količine ali določanje zgornjih cen, da se doseže družbeno optimalna raven proizvodnje.<sup>1335</sup> Ključna informacija, ki jo potrebujejo odločevalci je, katera cena ali raven izhoda je najbolj učinkovita. Glede panog, povezanih s prometom, se ekonomisti običajno strinjajo, da regulacija ne prinaša velike koristi potrošnikom, saj so pravila pogosto oblikovana v korist obstoječih proizvajalcev.<sup>1336</sup>

Konkurenca ima ključno vlogo pri spodbujanju gospodarskega napredka.<sup>1337</sup> Z izboljšanjem proizvodnih procesov in kakovosti končnih izdelkov ter zmanjšanjem konkurenčnega pritiska potencialnih tekmecev, podjetniki pridobivajo tržni delež od uveljavljenih podjetij.<sup>1338</sup> Hkrati pa se trg dela odziva na konkurenco z optimizacijo uporabe delovne sile in kapitala, kar povečuje produktivnost.<sup>1339</sup>

Pomembno je ohranjati ravnovesje med konkurenco in regulacijo. Popolna deregulacija lahko prinese negativne učinke, zlasti na manj donosnih trgih, kjer se ne zagotovi potrebnih sredstev za financiranje inovativnih dejavnosti.<sup>1340</sup> Konkurenčne trge definiramo kot tiste, kjer posamezni gospodarski subjekti nimajo nadzora nad tržnimi cenami.<sup>1341</sup> To se pogosto nanaša na panoge, kjer so vstopne ovire nizke, kjer obstaja veliko število konkurentov in različne vrste prevoza tekmujejo med seboj, na primer v avtomobilski industriji, železniškem prometu in cestnem tovornem

---

<sup>1332</sup> Ogus, 1996, str. 163.

<sup>1333</sup> Rose, 2014, str. 2.

<sup>1334</sup> Rose, 2014, str. 2. Glej tudi: Dertick, Quirk, 1985, str. 1-18.

<sup>1335</sup> Stiglitz, Rosengard, 2015, str. 145-146.

<sup>1336</sup> Vendar pa je za presojo ali regulacija omejuje vstop na trg in ustvarja neučinkovitosti, pa je ključna empirična analiza; *Ibid.*

<sup>1337</sup> Smith, 2007, str. 98.

<sup>1338</sup> *Ibid.*

<sup>1339</sup> *Ibid.*

<sup>1340</sup> Smith, 2007, str. 136.

<sup>1341</sup> *Ibid.*

prometu.<sup>1342</sup> V teh panogah so ovire za vstop na trg nizke, kar pomeni, da je grožnja potencialne konkurence visoka.<sup>1343</sup> Ekonomska regulacija v takih primerih negativno vpliva, saj lahko omeji konkurenco.

Reforme, ki olajšajo trgovanje izdelkov in s tem zmanjšajo regulativne ovire, pozitivno vplivajo na produktivnost v industrijah v državah OECD.<sup>1344</sup> V industrijah, kjer so pravila postala manj omejujoča in bolj konkurenčna, se je pokazala večja produktivnost.<sup>1345</sup> To implicira, da manj stroga pravila omogočajo podjetjem večjo prožnost pri prilagajanju novim tehnologijam in načinom dela, kar lahko prispeva k izboljšanju produktivnosti.<sup>1346</sup>

Strožja in bolj zavezujoča pravila o odpustitvah za stalne zaposlitve zmanjšujejo Total Factor Productivity (TFP) in rast produktivnosti dela v industrijah.<sup>1347</sup> Ta učinek pa se ne opazi pri pravilih o odpustitvah za začasno in določeno časovno obdobje zaposlitve.<sup>1348</sup> Poleg tega se je pokazalo, da regulacija dela vpliva na dolgoročno rast tehnološkega napredka v industriji, medtem ko nima enakega učinka na kratkoročno rast, ko se industrija trudi dohiteti vodilne podjetja na področju inovacij.<sup>1349</sup>

Zapletena in neučinkovita pravila ter predpisi v poslovnem okolju zavirajo podjetništvo in gospodarski uspeh podjetij ter držav.<sup>1350</sup> Otežujejo ustanavljanje podjetij, vstopanje na trge dela, poslovanje in reševanje pravnih težav. To pa lahko spodbudi neformalne gospodarske dejavnosti in poveča število brezposelnih, ter podraži poslovanje podjetij. Zato bi bilo smiselno, da se vlade in odločevalci osredotočijo na oblikovanje politik, ki bodo omogočale podjetnikom in manjšim ter srednje velikim podjetjem delovanje v ugodnem regulativnem okolju, ki ne bo oviralo njihovega razvoja, produktivnosti in konkurenčnosti.<sup>1351</sup>

#### **1.4.2. Upravno pravo kot orodje za doseganje ciljev družbe**

##### **1.4.2.1. Vloga upravnega prava pri doseganju javnih ciljev, kot so varstvo okolja, varnost in pravičnost**

---

<sup>1342</sup> Stiglitz, Rosengard, 2015, str. 28.

<sup>1343</sup> Smith, 2007, str. 136.

<sup>1344</sup> Nicolleti, Scorpetti, 2003.

<sup>1345</sup> *Ibid.*

<sup>1346</sup> *Ibid.*

<sup>1347</sup> Bassanini, Nunziata, Venn, 2008.

<sup>1348</sup> *Ibid.*

<sup>1349</sup> Bassanini, Nunziata, Venn, 2008.

<sup>1350</sup> Pigou, 1920, str. 135

<sup>1351</sup> *Ibid.*

Upravno pravo igra ključno vlogo pri uresničevanju različnih pomembnih javnih ciljev, med katerimi izstopajo varstvo okolja, zagotavljanje varnosti ter pravičnost. Kljub temu se v praksi pogosto soočamo z izzivom, kako uskladiti različne družbene cilje in potrebe. V tem kontekstu je analiza stroškov in koristi vladnih regulacij izjemno pomembna, vendar pa je ključno, da se ne osredotočamo zgolj na abstraktne koncepte, temveč na konkretna dejstva določenega primera. Le takšen pristop nam omogoča najti praktične rešitve in doseči realistične ocene učinkov posameznih regulativ.

Vzemimo za primer urejanje emisij toplogrednih plinov. Ta vrsta regulacije ne vpliva le na okolje, ampak lahko tudi prispeva k izboljšanju zdravja prebivalstva in zmanjšanju stroškov zdravstvenega varstva.<sup>1352</sup> To poudarja pomen celostnega pristopa k analizi učinkov regulacij, ki upošteva raznolike vidike družbe.<sup>1353</sup>

Pomemben vidik pri analizi stroškov in koristi je upoštevanje kompromisov s tveganjem. Včasih je določena regulacija sicer povezana z določenimi tveganji, vendar je vzročna povezava med regulacijo in tveganji sorazmerno šibka.<sup>1354</sup> Kljub temu so se pojavile kritike, ki trdijo, da se zagovorniki tega pristopa osredotočajo predvsem na negativne posledice in pogosto spregledajo pozitivne učinke.<sup>1355</sup>

Zanimiv pojav je tudi takrat, ko regulacija prepoveduje ali omejuje nekatere tvegane izdelke ali dejavnosti, kar lahko povzroči dvig cen ali stroškov ter zmanjšanje uporabnosti.<sup>1356</sup> V takih primerih se ljudje pogosto obrnejo k alternativam, ki pa lahko prav tako vključujejo lastna tveganja. Na primer prepoved učinkovitega farmacevtskega zdravila zaradi morebitnih škodljivih stranskih učinkov lahko vodi do uporabe manj učinkovitih zdravil ali tistih, ki imajo tudi svoje neželene stranske učinke.<sup>1357</sup> Drugi zanimiv primer je vladni nadzor nad izpusti ogljikovega monoksida (CO) iz motornih vozil.<sup>1358</sup> Čeprav je bil namen tega nadzora zmanjšati onesnaževanje in s tem prispevati k zdravju ljudi, je pomenil naključen in precej večji učinek na zmanjšanje nezgodnih smrti in samomorov zaradi zmanjšane izpostavljenosti CO.<sup>1359</sup> Ta primer jasno kaže, kako lahko regulacije dosežejo tudi nepričakovane koristi, ki presegajo prvotne cilje.<sup>1360</sup>

---

<sup>1352</sup> Boardman, idr., 2018, str. 28-55.

<sup>1353</sup> *Ibid.*

<sup>1354</sup> Boardman, idr., 2018, str. 110.

<sup>1355</sup> Livermore, Revesz, 2008, str. 55.

<sup>1356</sup> Hertog, 2010 str. 5-7.

<sup>1357</sup> Cooter, Gilbert, 2022, str. 308-309.

<sup>1358</sup> DeMuth, Ginsburg, 2010, str. 886.

<sup>1359</sup> *Ibid.*

<sup>1360</sup> *Ibid.*

V času po uvedbi prepovedi plastičnih vrečk v San Franciscu leta 2007 so se pojavile pomembne statistične spremembe v zdravstvenih kazalcih v primerjavi z drugimi kalifornijskimi okrožji.<sup>1361</sup> Analiza podatkov o nujnih primerih je pokazala značilen porast števila sprejemov na oddelke za nujne primere zaradi bakterijskih črevesnih okužb, zlasti tistih, ki so vključevale bakterijo *E. coli*.<sup>1362</sup> Število sprejemov zaradi *E. coli* okužb v San Franciscu se je povečalo za približno četrtno v času po uvedbi prepovedi plastičnih vrečk v primerjavi z obdobjem pred uvedbo prepovedi.<sup>1363</sup> Podoben vzorec se je pojavil tudi v drugih kalifornijskih mestih, ki so sprejele podobne prepovedi. Pomembno je izpostaviti, da je ta povečana pojavnost okužb vključevala tudi smrtne primere.<sup>1364</sup> Analiza smrtnosti, povezane z bakterijskimi črevesnimi okužbami, pa je pokazala, da je smrtnost v San Franciscu po uvedbi prepovedi plastičnih vrečk porasla za približno 46 odstotkov v primerjavi z drugimi okrožji v Kaliforniji.<sup>1365</sup> To konkretno pomeni povečanje števila smrtnih primerov v San Franciscu za približno 5,5 smrti na letni ravni, ki se lahko povezujejo z uvedbo prepovedi.<sup>1366</sup> Uničujoče posledice prepovedi plastičnih vrečk izpostavljajo potrebo po izboljšanju cost-benefit analiz v upravnem pravu. Ta primer služi kot opozorilo, kako lahko pomanjkljiva analiza in premalo pozornosti države do tveganj privede do nepričakovanih in negativnih posledic. Upravno pravo mora prevzeti aktivno vlogo pri varovanju interesov državljanov in okolja ter preprečevanju takih napak.

Pri izvajanju cost-benefit analiz pred uvedbo regulacij je ključno upoštevati oceno kakovosti življenja rešenega z regulacijami. Poleg samega števila rešenih življenj je treba upoštevati tudi kakovost teh let.<sup>1367</sup> To nas vodi do koncepta quality-adjusted life years (QALYs), ki predstavlja pomembno merilo.<sup>1368</sup> Primerjati učinke regulacije s pomočjo števila rešenih življenj ali let življenja je sicer osnovno dejstvo, vendar pa ocenjevanje koristi na podlagi volje za plačilo, kot jo izražajo zasebne odločitve v zvezi s tveganjem, predstavlja oceno javnih vlaganj v zmanjševanje tveganj.<sup>1369</sup>

Pri vrednotenju učinkov vladnih regulacij ne zadostuje zgolj primerjava števila rešenih življenj ali let življenja. Ključno je upoštevati tudi oceno koristi na podlagi volje za plačilo, ki jo izražajo posamezniki skozi svoje odločitve glede tveganj.<sup>1370</sup> To implicira, da so ljudje pripravljeni plačati

---

<sup>1361</sup> Klick, Wright, 2012, str. 2, 3.

<sup>1362</sup> *Ibid.*, str. 8-10.

<sup>1363</sup> *Ibid.*

<sup>1364</sup> *Ibid.*

<sup>1365</sup> Klick, Wright, 2012, str. 16.

<sup>1366</sup> *Ibid.*

<sup>1367</sup> DeMuth, Ginsburg, 2010, str. 896.

<sup>1368</sup> *Ibid.*

<sup>1369</sup> DeMuth, Ginsburg, 2010, str. 897.

<sup>1370</sup> Boardman, idr., 2018, str. 122.

določeno ceno za zmanjšanje določenih tveganj. Ta ocena dejansko predstavlja vrednost, ki jo družba pripisuje zmanjševanju tveganj preko regulacij.<sup>1371</sup>

Pri ocenjevanju koristi regulacij na podlagi volje za plačilo se dejansko analizira, koliko so ljudje pripravljeni plačati za zmanjšanje določenega tveganja. To vključuje tudi pripravljenost plačila višje cene za izdelek ali storitev, če ta zagotavlja večjo varnost ali zmanjšuje tveganje za uporabnika.<sup>1372</sup>

V praksi to pomeni, da ljudje konkretizirajo svojo željo in pripravljenost za vlaganje v zmanjševanje tveganj preko svojih izbir in plačil.<sup>1373</sup> Ta pristop k ocenjevanju koristi regulacij na podlagi volje za plačilo omogoča bolj realistično oceno vrednosti, ki jo družba pripisuje različnim regulativam.<sup>1374</sup>

Ne gre samo za abstraktno merjenje, temveč za konkretizacijo vrednosti, ki temelji na dejanskih vedenjskih vzorcih ljudi. S tem pristopom država lahko bolj natančno in objektivno ovrednoti, ali so stroški uvedbe določene regulacije upravičeni s koristmi, ki jih prinaša v smislu zmanjšanja tveganj.<sup>1375</sup>

Skupaj s primerjavo učinkov na podlagi števila rešenih življenj ali let življenja, ta pristop k ocenjevanju koristi regulacij omogoča celovitejšo sliko o tem, kako regulacije vplivajo na družbo kot celoto.<sup>1376</sup> Gre za merjenje ne samo kvantitativnih, temveč tudi kvalitativnih učinkov, ki so ključni za pravilno odločanje in oblikovanje učinkovitih regulativnih strategij.<sup>1377</sup>

Upravno pravo, usmerjeno v zaščito državljanov in lastnine, izvajanje pogodb in določanje lastninskih pravic, pa pri tem razumemo kot izjemno pomemben mehanizem, na katerem počivajo vsa sodobna tržna gospodarstva.<sup>1378</sup> Te dejavnosti zagotavljajo potrebni okvir za učinkovito delovanje trgov, poskrbijo za pošteno izvedbo transakcij in posameznikom zagotovijo zaupanje za vlaganje in sodelovanje v gospodarskih dejavnostih.

## 1.5. Zaključek

Upravno pravo ima v gospodarskem okolju pomembno vlogo kot regulativni okvir, ki oblikuje pravila in postopke, ki vplivajo na poslovne subjekte. Temeljni koncepti ekonomske analize upravnega prava nam pomagajo razumeti, kako ta pravila vplivajo na vedenje in odločitve podjetij ter kako se odražajo na gospodarskem okolju.

---

<sup>1371</sup> *Ibid.*

<sup>1372</sup> *Ibid.*

<sup>1373</sup> *Ibid.*, str. 127.

<sup>1374</sup> *Ibid.*, str. 138.

<sup>1375</sup> *Ibid.*, str. 165.

<sup>1376</sup> *Ibid.*, str. 121.

<sup>1377</sup> *Ibid.*

<sup>1378</sup> Sunstein, C. R., 1990, str. 301.

Vpliv upravnega prava na gospodarsko okolje je kompleksen, saj ustrezno ravnotežje regulacije spodbuja gospodarsko rast, varnost in pravičnost, medtem ko prekomerna regulacija lahko ovira in omejuje inovacije ter razvoj podjetij. Pomembno je razumeti, da upravno pravo ni samo strošek za gospodarske subjekte, temveč služi tudi kot orodje za doseganje družbenih ciljev, kot so varstvo okolja, varnost in socialna pravičnost. Ena izmed ključnih dimenzij upravnega prava je pravna varnost, ki igra vlogo pri oblikovanju poslovnega okolja in investicij. Zgolj jasna in stabilna pravila lahko spodbujajo zaupanje podjetij in vlagateljev, medtem ko pravna negotovost povzroči zadržanost in izgubo priložnosti. Poleg tega se moramo zavedati, da upravno pravo ne temelji samo na sankcijah, temveč uporablja tudi ekonomske spodbude za spodbujanje zelenega vedenja subjektov. Premislek o tem, kako pravilno oblikovati te spodbude, je ključen za doseganje ciljev upravnega prava.

Na koncu naj poudarimo, da upravno pravo ekonomsko gledano ni samo niz pravil in predpisov, ampak ima širši družbeni in gospodarski vpliv. S pravočasno in premišljeno ekonomsko analizo tega prava izboljšamo njegovo učinkovitost in prispevamo k boljšemu gospodarskemu okolju. V prihodnosti se pričakuje, da bo upravno pravo igralo še pomembnejšo vlogo pri oblikovanju gospodarskega okolja. Z globalizacijo in naraščajočo kompleksnostjo gospodarstva se bodo pojavljali novi izzivi, ki jih bo treba nasloviti z ustrezno regulacijo. Ekonomska analiza upravnega prava bo ključna pri oblikovanju teh novih regulativnih okvirov. Upravno pravo je ključno za delovanje sodobne družbe, in z zavedanjem o njegovi ekonomski vlogi lahko zagotovimo njegovo trajnost in uspešnost v prihodnosti.





## 2. UPRAVNI SPOR: EKONOMSKA ANALIZA

# PRIBLIŽEVANJA UPRAVNEGA SPORA PRAVILOM

# PRAVDNEGA POSTOPKA

AVTORJI: Mitja Kovač, Ana Stajnko in Neli Štanta

### 2.1. UVOD

Nesporno dejstvo je, da je pravica do glavne obravnave sestavni del pravice do poštenega sojenja v samem upravnem sporu pa se ta pravica udejanja na glavni obravnavi. V predhodnih poglavjih natančno razdelana tematika o tej pravici in o samem upravnem sporu tudi jasno poudarja, da sam Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) vzpostavlja »splošno pravilo odločanja sodišča prve stopnje v upravnem sporu po opravljeni glavni obravnavi.«<sup>1379</sup> Upravni spor je med drugim tudi zasnovan na ideji izvajanja sodnega nadzora nad zakonitostjo delovanja uprave<sup>1380</sup> in se v tem tudi razlikuje od drugih sodnih postopkov pri tem pa, kot poudarja Žuberjeva, sta v novejši sodni praksi tako Ustavno sodišče kot Vrhovno sodišče zavzela enotno stališče, da ima »glavna obravnava v upravnem sporu enako naravo in smisel kot glavna obravnava pred katerikoli drugim sodiščem.«<sup>1381</sup> Pri tem Kerševan poudarja, da razumevanje glavne obravnave kot temeljnega in sestavnega dela vsakega upravnega spora pomeni tudi, da se s tem delovanje Upravnega sodišča vsebinsko izenačuje s klasičnim sojenjem med dvema enakopravnima strankama, ki morata svoje navedbe, argumente in dokaze predstaviti neodvisnemu sodišču, ki potem odloči v njunem medsebojnem sporu.<sup>1382</sup> Še več, Kerševan tudi argumentira, da se tudi glede samega dokazovanja v upravnem sporu čedalje bolj usmerja k rešitvam, ki so jih izoblikovale izkušnje nastopanja strank ter odločanja sodišča v pravnem postopku.<sup>1383</sup>

---

<sup>1379</sup> Žuber Bruna, Predgovor, v Žuber Bruna (ur.), Glavna obravnava pred upravnim sodnikom, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2020, str. 11.

<sup>1380</sup> Glej na primer Žuber Bruna, Pomen glavne obravnave v upravnem sporu, v Marko Kambič in Katja Škrubej (ur.), Odsev dejstev v pravu. *Da mihi facta, dabo tibi us. Liber amicorum* Janez Kranjc. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2019.

<sup>1381</sup> Žuberjeva tudi poudarja, da vse to vodi v sklep, da mora Upravno sodišče v večini primerov izvesti glavno obravnavo, zgolj v izjemnih primerih pa lahko sodi na seji; opomba 1, str. 12.

<sup>1382</sup> S tem pa tudi upravno sodišče postane forum za rešitev spora in ne le sredstvo za nadzor nad pravilnostjo dotedanjih odločitev uprave; Kerševan Erik, Dokazovanje na glavni obravnavi v upravnem sporu, v Žuber Bruna (ur.), Glavna obravnava pred upravnim sodnikom, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, 2020, str. 164.

<sup>1383</sup> Ibid, str. 174. Glej tudi Kerševan, Erik, Dokazni predlogi v splošnem in posebnih upravnih postopkih, 6-7 Podjetje in delo, 2017, str. 1012-1022; in Kerševan Erik (ur.), Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, Lexpera GV Založba Ljubljana, 2019.

Po drugi strani pa tudi pravno-ekonomska literatura poudarja pomen učinkovitega upravnega spora tako za učinkovito alokacijo dobrin, za reševanje problema pozitivnih transakcijskih stroškov (in posledičnega povečevanja družbene blaginje) kot tudi za učinkovito delovanje samega upravnega aparata.<sup>1384</sup> Posner tudi sugerira, da bi morala sodišča biti pristojna za celovito oceno in pregled odločitev upravnih agencij.<sup>1385</sup> Pri tem tudi poudarja, da ob predpostavki, da so sodniki in uprava racionalni maksimizatorji svoje koristnosti in da potrditev pozitivno vpliva na njihove funkcije koristnosti, razveljavitev pa negativno, potem bo dejanski odnos med agencijami (upravo) in upravnimi sodišči vsekakor vseboval tudi element medsebojne konkurenčnosti.<sup>1386</sup> Ali pa recimo, da ima revizijsko sodišče možnost izbire med razveljavitvijo odločitve agencije (uprave) na podlagi razlage zakona ali pa na podlagi tega, da je agencija storila postopkovno napako ali da svojega dejanja ni ustrezno utemeljila.<sup>1387</sup> Tiller in Spiller tako argumentirata, da če se sodišče odloči za prvo možnost, bo to agenciji otežilo ponovno vzpostavitev njene odločitve po ponovnem postopku, vendar pa bo potem agencija lažje prepričala prizivno sodišče, da se strinja s pregledom in razveljavitvijo odločitve upravnega sodišča, saj ga bolj zanimajo vprašanja razlage zakona kot pa popravljanje upravnih napak v konkretnem primeru.<sup>1388</sup>

Pričujoče zadnje v vrsti dveh ekonomskih poglavij se zato z namenom nekonvencionalne osvetlitve opisane problematike vključuje v obstoječo akademsko razpravo ter zajema glavne

---

<sup>1384</sup> Glej na primer Kovač, Mitja, *Administrative procedure*. v: Marciano, Alain (ur.), Ramello, Giovanni B. (ur.). *Encyclopedia of law and economics*, New York: Springer, 2021; Spier E. Kathryn, *Litigation*, v Polinsky A. Mitchell in Steven Shavell (ur.), *Handbook of Law and Economics*, Volume 1, Amsterdam: North-Holland, 2007, str. 259-343; Shavell Steven, *Foundations of Economic Analysis of Law*, Boston: Harvard University Press, 2004, str. 387-471; Wittman Donald, *Economic Foundations of Law and Organization*, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, str. 367-379; Becker S. Gary in George J. Stigler, *Law enforcement, malfesance and compensation of enforcers*, 3 *Journal of Legal Studies* 1, 1974; in Posner A. Richard, *The Economics of Justice*, Boston: Harvard University Press, 1981.

<sup>1385</sup> Pri tem naj takšna sodna revizija zasleduje »načelo preudarnosti, saj se mora priznati, da se agencije ukvarjajo s tehničnimi zadevami, vendar bolj realno gledano sprejemajo politične odločitve na podlagi širokih zakonodajnih pooblastil in ne uporabljajo prava za presojo dejstev, kot bi to recimo storilo pristojno sodišče;« Posner A. Richard, *Economic Analysis of Law*, 8th ed., New York: Wolters Kluwer, 2011, str. 862.

<sup>1386</sup> Namreč, ko sodišče opravi sodno presojo formalnih upravnih predpisov ali odločitev, in to še preden preden se takšni predpisi ali določitve uveljavijo proti določenim podjetjem, se agencije lahko odzovejo tako, da zmanjšajo uporabo ter sprejemanja predpisov, ker bi morala agencija zdaj pripraviti zelo zapleteno dokumentacijo, da bi vzdržala to sodno presojo; medtem ko bi se v primeru preložitve presoje na izvršilni postopek dokumentacija, ki bi bila ozko prilagojena zadevi v tem postopku, lahko pripravila na kraju samem in ne vnaprej; Posner, *ibid.*, str. 863. Glej tudi Bishop William, *A Theory of Administrative Law*, 19 *Journal of Legal Studies* 489, 1990; in Posner A. Richard, *The Behaviour of administrative Agencies*, 1 *Journal of Legal Studies* 305, 1972, str. 323-344.

<sup>1387</sup> Posner, opomba 7, str. 863.

<sup>1388</sup> Tiller H. Emerson in Pablo T. Spiller, *Strategic instruments: legal structure and political games in administrative law*, 15 *Journal of Law, Economics and Organization* 349, 1999. Glej tudi Posner, opomba 7, str. 863; in Landes M. William in Richard A. Posner, *The private enforcement of law*, 4 *Journal of Legal Studies* 1, 1975.

izsledke in regulatorne rešitve, ki jih lahko ekonomska znanost ponudi oblikovalcu politik pri oceni njihove učinkovitosti in institucionalnega položaja. Pri tem pa k obstoječi ekonomski literaturi prispeva na naslednja dva načina. Prvič, podaja opisno statistiko učinkovitosti upravnih sporov in z njim povezanega približevanja upravnega spora pravilom pravnega postopka. In drugič, za oceno institucionalne pomembnosti takšnega približevanja prvič doslej opravi analizo učinkovitosti takšnega prenovljenega upravnega postopka ter pri delu uprave nedvoumno identificira zelo močan »efekt okostenelosti« (*ossification effect*).

Uporabljena pravno-ekonomska analiza v tem prispevku je tako pozitivna kot normativna.<sup>1389</sup> Ta klasični pravno-ekonomski metodološki pristop služi kot most med dejstvi in normativnimi sklepi, med ekonomsko teorijo in političnimi predlogi za izboljšan pravni sistem.<sup>1390</sup>

Velja tudi poudariti, da je pravo v očeh ekonomista, ne samo sofisticiran mehanizem *ex post* razreševanja (preteklih) sporov, ampak predvsem dovršen sistem *ex ante* zagotavljanja primernih spodbud in motivov (*incentives*) za spreminjanje in/ali doseganje družbeno želenega obnašanja ljudi in ostalih pravnih subjektov. Povedano drugače, pravni sistem je nabor pravnih pravil in sankcij, ki usmerjajo človekovo obnašanje v družbeno zaželeni smeri.

Na tem mestu velja izpostaviti tudi dve temeljni premisi tega prispevka. Prva je povezana z relevantnostjo znanstvenih izsledkov, druga pa s številom analiziranih tem. Ozko gledano ekonomska analiza prava namreč ni samostojna pravna doktrina ampak predvsem metoda katere cilj je oplemenitenje in izboljšanje dosedanje pravne znanosti, ter vzpodbujanje nadaljnje poglobljene znanstvene razprave. Zato ta članek ob dodajanju nekaterih novih spoznanj predvsem povzema in sistematizira njene najbolj impozantne dosedanje.<sup>1391</sup> Ti izsledki pa zajemajo tako tiste, o katerih je bilo doseženo soglasje, kakor tudi tiste, ki še danes razvnamajo znanstveni diskurz.<sup>1392</sup> Zaradi dejstva, da so v sodobni svetovni literaturi objavljeni predvsem

---

<sup>1389</sup> S. Steven, 2004, *Foundations of Economic Analysis of Law*. G. De Geest, 2001, *Comparative Law and Economics and the Design of Optimal Doctrines*. V B. Deffains, T. Kirat, (ur.), *Law and Economics in Civil Law Countries*, 107-124, JAI Elsevier; A. Ogus, 2006, *Costs and Cautionary Tales: Economic Insights for the Law*, Hart Publishing; ter Leitzel Jim, *Concepts in law and economics*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

<sup>1390</sup> U. Mattei, 1997, *Comparative Law and Economics*, R. D. Cooter A. Porat, 2014, *Getting Incentives Right: Improving Torts, Contracts and Restitution*; ter R. V. den Bergh, 2018, *The Roundabouts of European Law and Economics*.

<sup>1391</sup> Glej na primer A. Marciano, G. B. Ramello, 2019, *Encyclopedia of law and economics*; J. Leitzel, 2015, *Concepts in law and economics*, R. A. Posner, 2011, *Economic analysis of law*; H.-B. Schäfer in O. Claus, 2004, *The Economic Analysis of Civil Law*, ter B. Bouckaert, G. De Geest, 2009, *Encyclopedia of Law and Economics*, Cheltenham.

<sup>1392</sup> E. MacKaay, 2013, *Law and Economics for Civil Law Systems*.

novi izsledki in dognanja, ne pa komentarji dosedanjih, velja poudariti, da ugotavljanje soglasja še zdaleč ni enostavno in enoznačno. Zato sistematizacija in uporaba cenilk ter metodologije v tem poglavju ustreza predvsem našemu osebnemu pogledu na to kakšni bi morali biti ti izsledki in dognanja. Druga pomembna premisa se nanaša na sam obseg tega prispevka, saj zaradi pomanjkljivih ali metodološko nepopolnih podatkov enostavno ni mogoče opraviti bolj sofisticirane analize ekonomske učinkovitosti in uspešnosti takšnega približevanja pravil upravnega postopka pravilom pravnega postopka. To zadnje ekonomsko poglavje se zato posveča samo nekaterim glavnim problemom in dognanjem, ostale institute pa prepusti v nadaljnjo diskusijo in obravnavo.

Poglavje predstavlja ekonomsko analizo učinkovitosti in institucionalnega položaja približevanja upravnega spora pravilom pravnega postopka. Na dveh sklopih temelječa analiza najprej predstavi glavne, več kot štiridesetletne izsledke pravno-ekonomske znanosti na področju upravnega prava in upravnega postopka (odsek 2) in potem s pomočjo teh izsledkov podaja empirično analizo približevanja upravnega spora pravilom pravnega postopka postopkov (odsek 3). V četrtem delu (odsek 4) nato sledi analiza efekta okostenelosti, ki ocenjuje vpliv približevanja upravnega spora pravilom pravnega postopka na samo učinkovitost državne administracije (uprave). V petem delu sledi kratek zaključek (odsek 5).

## **2.2. PREGLED LITERATURE TER INSTITUCIONALNI IN TEORETIČNI MEHANIZMI**

V vseh industrializiranih družbah obstaja nekakšno trenje med tržnim in kolektivističnim sistemom gospodarske organizacije. Slednji je sistem, v katerem si država prizadeva usmerjati ali spodbujati vedenje, do katerega brez takšnega posredovanja ne bi prišlo. Cilj takega posredovanja je odpraviti zaznane ali dejanske tržne pomanjkljivosti pri doseganju kolektivnih ciljev ali ciljev javnega interesa. Takšne cilje običajno zasleduje množica izvršilnih in zakonodajnih vej oblasti. V tem pogledu se sodobna pravno-ekonomska analiza javnega prava deli na dva dela. Eden se ukvarja z vzroki in posledicami birokratskega delovanja znotraj javne uprave, drugi pa se osredotoča na zunanje interakcije, na primer med zakonodajalci in upravnimi (administrativnimi) institucijami, ki sestavljajo izvršilno vejo oblasti, ter med temi institucijami in državljani ter podjetji.<sup>1393</sup> Slednje področje raziskovanja je v pravu in ekonomiji znano kot vprašanje regulacije.<sup>1394</sup> Ogus pravzaprav trdi, da imajo civilne pravne kulture

---

<sup>1393</sup> Weigel Wolfgang, Why Promote the Economic Analysis of Public Law?, 23 Homo Economicus 2, 2006, str. 195-216.

<sup>1394</sup> Ogus Anthony, Regulation: Legal Form and Economic Theory. London: Hart Publishing, 2004.

posebne pojme in instrumente za urejanje teh "zunanjih razmerij", na primer nemško pravo operira z "*Wirtschaftsverwaltungsrecht*" (dobesedno: "upravno pravo gospodarstva"), francosko z "*Droit Public Economique*", medtem ko angleško pravo uporablja nenatančne izraze, kot sta "*regulation*" in "*regulatory law*".<sup>1395</sup> Čeprav so zapleteni problemi in vprašanja regulacije sprožili nekaj pozornosti pravno-ekonomske znanosti<sup>1396</sup> in kljub njeni razširitvi na netržna področja je bilo ekonomski analizi upravnega postopka posvečeno le razmeroma malo prostora.

Lahko celo trdimo, da je pravno-ekonomska metodologija še vedno zelo redko uporabljena za analizo samega upravnega prava.<sup>1397</sup> Napolitano recimo pokaže, da je ekonomska analiza prava tradicionalno posvečala zelo malo pozornosti upravnemu pravu, njegovi zgodovini in pravilom.<sup>1398</sup> Medtem ko sta bila civilni in kazenski postopek temeljito obravnavana in je nastalo presenetljivo veliko literature, ekonomska ocena upravnega prava dejansko razkriva presenetljive vrzeli v pravno-ekonomski literaturi o upravnem postopku.

Še več, pravno-ekonomska literatura je zelo malo svoje energije posvečala postopkovnim vprašanjem, večina del, opravljenih na tem področju, pa pri tem skorajda ne vsebuje prave ekonomske analize.<sup>1399</sup> Weigel na primer poudarja, da so bili splošni akti o upravnem postopku (ki imajo osrednjo vlogo v sistemih civilnega prava) dejansko le redko ekonomsko temeljito obravnavani ali celo raziskani, pa čeprav so ti sistemi postopkovnih pravil ena izmed najbolj bistvenih orodij za spodbujanje alokacijske učinkovitosti, ki maksimizira družbeno blaginjo.<sup>1400</sup>

To pomanjkanje ali bolje rečeno podhranjenost tega področja je morda res posledica omejenega poznavanja (in zanimanja pravno-ekonomske znanosti) visoko tehničnih in zelo podrobnih ter obsežnih določb upravnega postopka. Poleg tega Rose-Ackerman poudarja, da so znanstveniki (pravniki) s področja upravnega prava zelo zaprta skupnost, ki običajno ni pripravljena sprejeti

---

<sup>1395</sup> *Ibid.*

<sup>1396</sup> Glej na primer Ogus, opomba 16; Weigel Wolfgang, *Rechtsökonomik*. Wien: Vahlen Verlag, 2003; Rose-Ackerman Susan, *Controlling Environmental Policy*, New Haven: Yale University Press, 1995; Schuck H. Peter, *Foundations of Administrative Law*, New York: Foundation Press, 1994; Johnson N. Roland in Gary Libecap, *The Federal Civil Service System and the Problem of Bureaucracy*, Chicago: University of Chicago Press, 1994; Rose-Ackerman Susan in Peter L. Lindseth, *Comparative administrative law*, Cheltenham: Edward Elgar, 2010; in Lewish Peter in Jeffrey S. Parker, *Procedure in American and European Law: A General Economic Analysis*. v Hatzis N. Aristidis (ur.), *Economic Analysis of Law: A European Perspective*, Cheltenham: Edward Elgar, 2017.

<sup>1397</sup> Glej na primer Ulen S. Thomas, *The unexpected guest: law and economics, law and other cognate disciplines, and the future of legal scholarship*, 79 *Chicago-Kent Law Review* 2, 2004, str. 403-429; in Napolitano Giovanni, *Administrative Law*, v Marciano Alain in Giovanni B. Ramello (ur.), *Encyclopedia of Law and Economics*, New York: Springer, 2014, str. 1-8.

<sup>1398</sup> Napolitano, opomba 19.

<sup>1399</sup> Schuck, opomba 18.

<sup>1400</sup> Weigel, opomba 15.

metodoloških pristopov, ki bi bili drugačni kot je čisti pravni pozitivizem.<sup>1401</sup> Ta izoliranost bi lahko med drugim tudi pojasnila, zakaj je bila sposobnost ekonomske analize prava, da bi osvetlila področje upravnega postopka, zelo omejena. Zato to pomanjkanje literature predstavlja zamujeno priložnost tako za pravno-ekonomijo kakor tudi za tradicionalno pravno znanost upravnega procesnega prava.<sup>1402</sup>

Vendar pa bi lahko omejeno količino literature primerjali tudi s Bishopovo teorijo, v skladu s katero naj bi bila bistvena funkcija upravnega prava in upravnega postopka spopadanje z gospodarskim mankom, ki ga ustvarjajo birokrati.<sup>1403</sup> Poleg tega obstaja na primer obsežna pravna in ekonomska literatura o ustvarjanju pravnih pravil s strani agencij in državne birokracije (uprave).<sup>1404</sup>

Klasična pravno-ekonomska literatura pojmuje pravni postopek kot institucijo, katere namen je zmanjšati vsoto "stroškov napak" (družbenih stroškov, ki nastanejo, če sodni sistem ne opravi dodelitvenih ali drugih družbenih funkcij, ki so mu dodeljene) in "neposrednih stroškov" (kot je čas odvetnikov, sodnikov in strank v postopku) delovanja mehanizmov za reševanje pravnih sporov.<sup>1405</sup> V skladu s tem klasičnim pravno-ekonomskim okvirom je mogoče pravila in druge značilnosti vsakega procesnega sistema analizirati kot prizadevanja za čim večjo učinkovitost.<sup>1406</sup> V skladu s to ugotovitvijo Posner v okviru svojih študij primerov dejansko že obravnava vprašanja odvracanja upravnih sankcij, nasprotuje kakršni koli sodni presoji ugotavljanja dejstev s strani agencije in predlaga, da je značilna kombinacija pregona in razsojanja v okviru iste agencije lahko vir neučinkovitosti.<sup>1407</sup>

Stewart po drugi strani poudarja da ima upravni postopek tudi funkcijo razkrivanja informacij z argumentom, da bi morale biti upravne odločitve pregledne z zahtevami po javnih pripombah in odprtih sestankih ter da bi morali upravni postopki državljanom in organiziranim interesom omogočiti, da zastopajo svoja stališča v upravnem postopku.<sup>1408</sup> Ta predlog je v skladu s

---

<sup>1401</sup> Rose-Ackerman Susan, Public Choice, Public Law and Public Policy. Keynote address, First World Meeting of the Public Choice Society Amsterdam, Mimeo, 2007.

<sup>1402</sup> Glej Ogus Anthony, Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity for Law and Economics, 6 European Journal of Law and Economics 1, 1998, str. 53-68; in Rose-Ackerman, opomba 23.

<sup>1403</sup> Bishop William, A Theory of Administrative Law. 19 Journal of Legal Studies 2, 1990, str. 489-530.

<sup>1404</sup> Von Wangenheim Gerhard, Procedural Rules and Administrative Decisions, Encyclopedia of Law and Economics. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

<sup>1405</sup> Posner A. Richard, An Economic Approach to Legal Procedure and Judicial Administration. 2 Journal of Legal Studies 2, 1973, str. 399-458.

<sup>1406</sup> *Ibid.*

<sup>1407</sup> *Ibid.*

<sup>1408</sup> Stewart B. Richard, The Reformation of Administrative Law, 88 Harvard Law Review 3, 1975, str. 1669-813.

Stiglerjevimi prelomnimi spoznanji, da naj bi odprti postopki spodbujali pluralistično politiko, ki varuje pred regulativno ujetostjo, nevarnostjo, da bo industrija začela nadzorovati odločanje agencije, da bi si tako zagotovila določene zasebne koristi.<sup>1409</sup> Namreč, v prehodnem poglavju na kratko opisani problem asimetričnih informacij je eden od pomembnih vzrokov za napake v delovanju trga (*market failures*) in dejansko lahko trdimo, da je skoraj vsak temeljni pravni, organizacijski, procesni, upravni in ekonomski problem pravzaprav problem asimetričnih informacij.<sup>1410</sup> Informacije so bistvena sestavina izbire, izbira med omejenimi viri pa je tudi osrednje vprašanje ekonomije.<sup>1411</sup> Pomanjkanje informacij zmanjšuje zmožnost sprejemanja popolnoma racionalnih odločitev, ki jih postulira ekonomski diskurz, zato jih je treba sprejemati ob prisotnosti negotovosti.<sup>1412</sup> Zaradi te negotovosti stranke sprejemajo drugačne odločitve od tistih, ki bi jih sprejele v pogojih obilice informacij.<sup>1413</sup> Takšne odločitve lahko nato povzročijo izgubo ali nezmožnost pridobitve dobička, ki bi se mu lahko izognili z boljšimi informacijami. Negotovost je torej na splošno vir neugodnosti, informacije pa so protiutež zanj. V luči povedanega, je zato potrebno učinkovitost upravnega spora in pravnega postopka z institucionalnega vidika obravnavati kot enega izmed najpomembnejših mehanizmov za reševanje problema asimetričnih informacij povezanih z pravnimi vprašanji med najrazličnejšimi deležniki v celotnem sistemu določene družbe. Seveda pa lahko ta sistem takšno informacijsko asimetrijo zaradi svoje nedorečenosti ali prevelike zapletenosti tudi povečuje in s tem neposredno zmanjšuje blaginjo določene družbe.

Posner prav tako trdi, da bo upravni postopek manj dosleden v času kot sodni, in poudarja, da bodo imeli precedensi manjšo vlogo pri upravnem odločanju kot pa jo imajo pri sodnem.<sup>1414</sup> Vendar je bil eden prvih prispevkov s področja prava in ekonomije na področju upravnega postopka zgodovinski članek Rose-Ackermanove "*The Progressive Law and Economics-And*

---

<sup>1409</sup> Stigler J. George, G J (1971), *The Theory of Economic Regulation*, 2 Bell Journal of Economics and Managerial Science, 1971, str. 3-21.

<sup>1410</sup> J. Hirschleifer, 1995, *Where Are We in the Theory of Information*; D. K. Levine, S. A. Lippman (eds.), 1995, *The Economics of Information*.

<sup>1411</sup> Glej J. Hirschleifer, G. J. Riley, 1995, *The Analytics of Uncertainty and Information*; A. Schwartz, R. E. Scott, 2007, *Precontractual Liability and Preliminary Agreements*; D. G. Baird, R. H. Gertner, C. R. Picker, 2003, *Game Theory and the Law*.

<sup>1412</sup> Mackaay, Ejan, 1982, *Economics of Information and Law*, 1982 str. 107.

<sup>1413</sup> *Ibid.*, str. 108.

<sup>1414</sup> Po njegovem mnenju je bila dobrodošla novost novega upravnega postopka v ZDA prav nova ohlapna struktura upravne agencije, ki lahko izdaja pravila, sproža zadeve, odloča o zadevah, izvaja študije, svetuje in celo predlaga zakonodajo; Posner A Richard, *Economic Analysis of Law*, New York: Wolters Kluwer, 2011.

*the New Administrative*"<sup>1415</sup> o funkciji zniževanja informacijskih stroškov v sodobnih upravnih postopkovni zakonodaji. Rose-Ackermanova tako predlaga, da če upravni postopki znižujejo stroške dostopa do informacij o upravnih odločitvah, potem je bolj verjetno, da bodo zainteresirane stranke lahko izvedele za prihajajočo odločitev.<sup>1416</sup> Več časa kot ima zainteresirana stranka na voljo za mobilizacijo finančnih in političnih virov proti določeni odločitvi, večja je verjetnost, da bo lahko prek svojih politično bolj odgovornih nadrejenih prisilila upravnega odločevalca, da vpliva na to odločitev.<sup>1417</sup> Vpliv na vsebinsko politiko izhaja iz večje koristi manj organiziranih interesnih skupin, ki jih imajo le te zaradi znižanja teh stroškov dostopa do informacij.<sup>1418</sup>

Z vidika nove institucionalne ekonomije pa problem upravnih postopkov preučujeta Spruk in Kovač, ki poudarjata prispevek upravnih postopkovnih stroškov h gospodarski rasti v skupnem pravnem sistemu.<sup>1419</sup> Pri tem pokažeta, da se upravni in postopkovni stroški precej razlikujejo tudi v institucionalnem okolju, ki je del skupnega pravnega sistema. Takšne razlike v stroških še zdaleč niso nepomembne, saj kažejo, da bi te razlike znotraj sistema lahko pomembno vplivale na gospodarsko rast.<sup>1420</sup> Nižji upravni in postopkovni stroški spodbujajo rast s povečanjem stopnje naložb, znižanjem stopnje brezposelnosti, spodbujanjem ponudbe delovne sile in izboljšanjem skupne factorske produktivnosti. V nasprotnem scenariju je prehod iz režima visokih stroškov v režim nizkih stroškov povezan z znatnimi dobički na področju rasti in razvoja skozi čas.<sup>1421</sup>

Namreč, kot smo že povedali v predhodnem poglavju, se v pravni in ekonomski literaturi kot glavna vira za nastanek in obstoj napak v delovanju trga (*market failures*) navajata problema asimetričnih informacij in pozitivnih transakcijskih stroškov. Na nek način bi celo lahko dejali, da je ureditev poteka upravnega spora eden izmed ključnih elementov generiranja ali pač zmanjševanja transakcijskih stroškov. V kolikor je takšen postopek z vidika transakcijskih stroškov učinkovit, potem s tem neposredno omogoča tudi optimalnejše delovanje sistema ekonomskih izmenjav (in z njim povezane alokacijske učinkovitosti – alokacije redkih dobrin)

---

<sup>1415</sup> Rose-Ackerman Susan, *The Progressive Law and Economics-And the New Administrative Law*, 98 Yale Law Journal 2, 1988, str. 341-368.

<sup>1416</sup> *Ibid.*

<sup>1417</sup> *Ibid.*

<sup>1418</sup> *Ibid.*

<sup>1419</sup> Spruk Rok in Mitja Kovač, *Transaction costs and economic growth under common legal system: State-level evidence from Mexico*, 31 Economics and Politics 2, 2019, str. 240-292.

<sup>1420</sup> *Ibid.*

<sup>1421</sup> *Ibid.*

kakor tudi sistema delovanja pravne države.<sup>1422</sup> Namreč, blaginja človeške družbe je odvisna od pretoka blaga in storitev, ta pa od produktivnosti gospodarskega sistema.<sup>1423</sup> Produktivnost gospodarskega sistema je odvisna od specializacije, ki je mogoča le, če obstaja izmenjava blaga in storitev. Takšna menjava, prostovoljna transakcija, je koristna za obe strani, vendar transakcijski stroški zmanjšujejo vrednost menjave in obe stranki pri določeni alokaciji dobrin jih bosta želeli čim bolj zmanjšati.

Z drugimi besedami, obseg izmenjav, ki spodbujajo alokacijsko učinkovitost, je, kot trdita Coase<sup>1424</sup> in North,<sup>1425</sup> odvisen tudi od stroškov izmenjave - nižji kot so, večja je specializacija in večja je produktivnost sistema.<sup>1426</sup> V svetu z ničelnimi transakcijskimi stroški bi stranke vedno dosegale ekonomsko učinkovite rezultate, ne da bi bilo potrebno pravno posredovanje. Ker pa se stroški transakcij nalagajo vsak dan, je posredovanje potrebno, pravna pravila pa lahko z zmanjšanjem transakcijskih stroškov, ki jih vsebuje vsaka menjava, izboljšajo (ali poslabšajo v primeru povečanih transakcijskih stroškov) alokacijsko učinkovitost in tako povečajo družbeno blaginjo.

### 2.3. OPISNA STATISTIKA IN ANALIZA UČINKOVITOSTI UPRAVNEGA SODIŠČA

V tem poglavju smo zbrali vse primerljive statistične podatke med leti 2000 in 2022, ki jih vsakoletno objavlja Vrhovno sodišče v svojem letnem poročilu o učinkovitosti in uspešnosti sodišč.<sup>1427</sup> Naš cilj je bil združiti in primerjati podatke ter analizirati spremembe v obremenitvi sodišč, številu vloženih, rešenih, nerešenih in zadev v teku, ter preučiti, kako se je spreminjal

---

<sup>1422</sup> Zmanjšani transakcijski stroški namreč omogočajo dodatno sodelovanje in lahko povečajo gotovost izmenjav, saj so stranke morda bolj pripravljene prevzeti stroške iskanja, če so prepričane, da se bodo njihovi trgovinski partnerji držali dogovora. Z drugimi besedami, stranke, ki sklepajo poznejše podobne posle, bodo prilagodile svoje ravnanje glede na novo objavljeno pravno pravilo. Takšno pravilo služi tudi kot predhodni pregledovalni pripomoček. Z vidika *ex post* strank, ki so se že našle, takšna pravila zmanjšujejo negotovost, obrambne izdatke in odvrčajo od oportunističnih kršitev zavezujočih zavez.

<sup>1423</sup> R. Coase, 1988, *The Firm, the Market and the Law*.

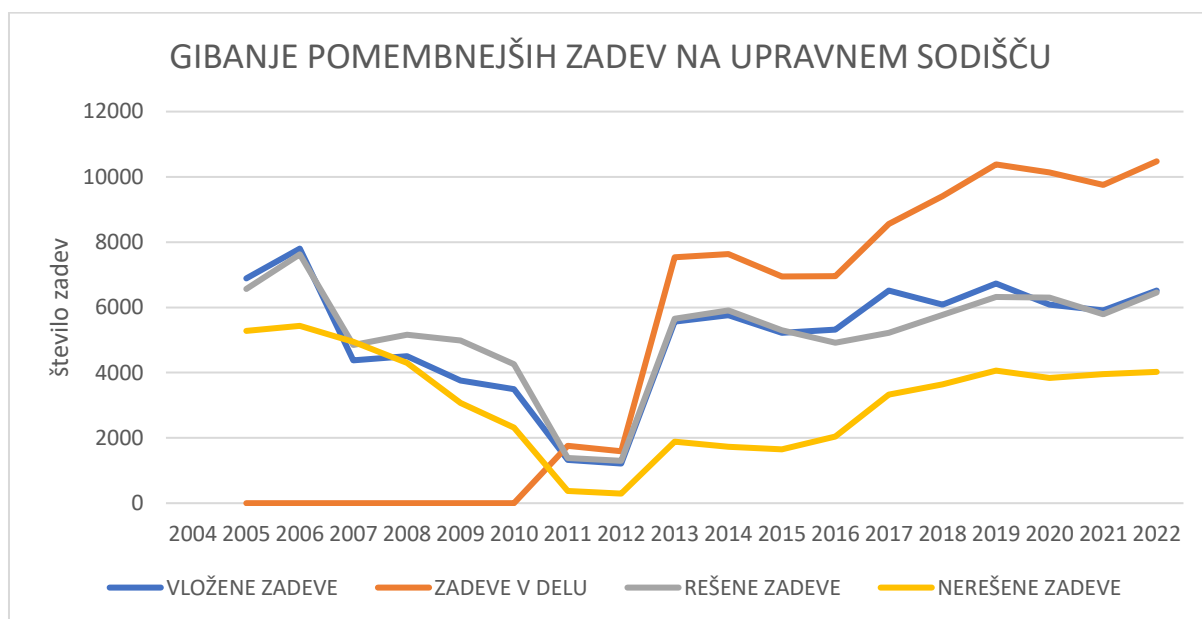
<sup>1424</sup> *Ibid.*

<sup>1425</sup> C. D. North, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*.

<sup>1426</sup> Transakcijski stroški so v Coaseovi izvorni formulaciji opredeljeni kot "stroški uporabe cenovnega mehanizma" ali "stroški izvedbe transakcije z izmenjavo na odprtem trgu"; R. Coase, 1937, *The Nature of the Firm*, *Economica*, str. 386-405. Kot pojasnjuje Coase (1961): "Za izvedbo tržne transakcije je treba odkriti, s kom želimo poslovati, obvestiti ljudi, da želimo poslovati in pod kakšnimi pogoji, opraviti pogajanja, ki vodijo do sklenitve posla, sestaviti pogodbo, opraviti pregled, ki je potreben za zagotovitev, da se upoštevajo pogoji pogodbe, in tako naprej." R. Coase, 1961, *The Problem of Social Cost*, 3: str. 1-44.

<sup>1427</sup> Vrhovno sodišče je v prikazu in spremljanju statistike sodišč nekajkrat spremenilo način prikazovanja podatkov, zaradi česar so nekateri podatki med seboj neprimerljivi. Kar nam je onemogočilo primerjavo vseh podatkov znotraj časovnega intervala 2004 in 2022. Posledično določene parametre primerjamo znotraj krajšega časovnega intervala, kar lahko privede do določenih odstopanj od realne slike.

čas reševanja zahtev v dnem časovnem intervalu. Vse to smo nato primerjali z učinkovitostjo in obremenjenostjo sodnikov.



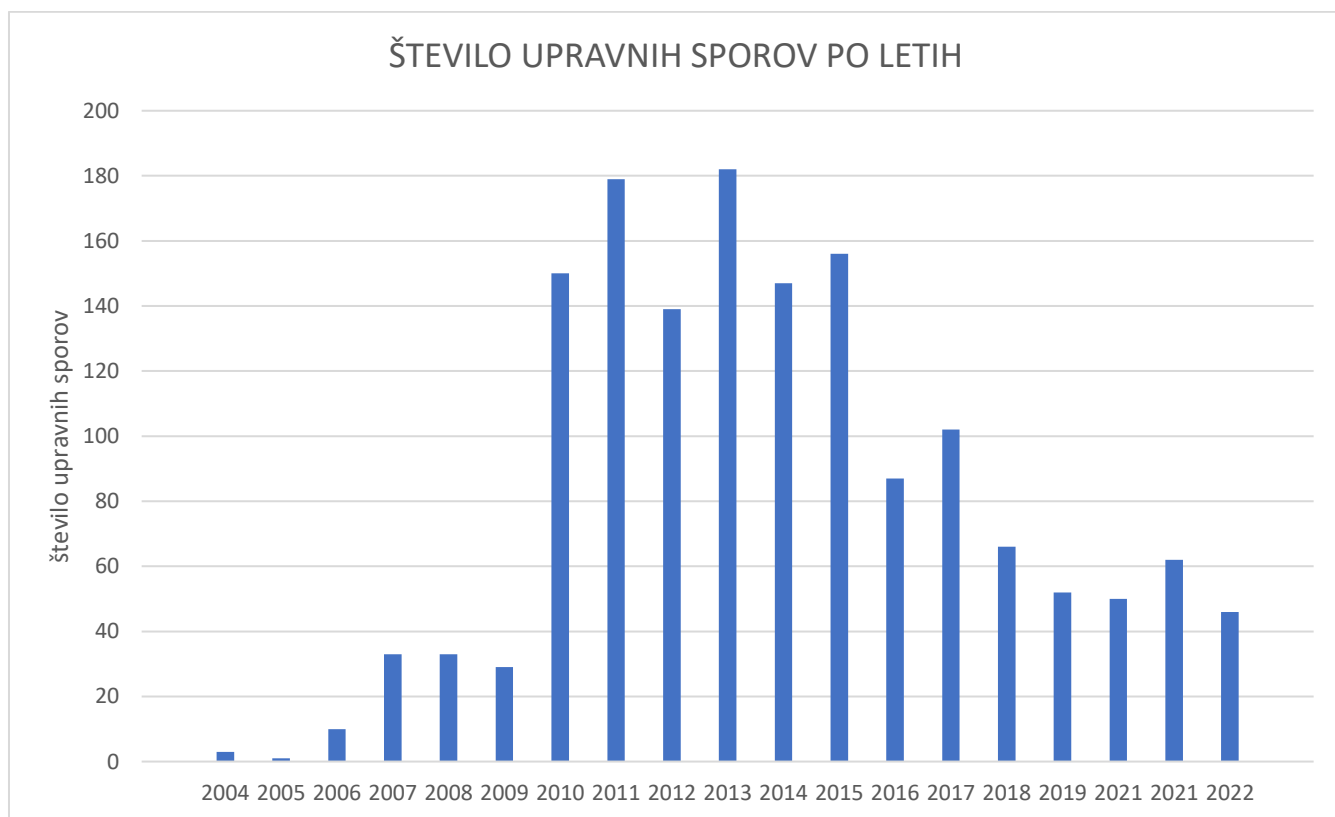
Graf 5: Gibanje pomembnejših zadev na Upravnem sodišču

Graf številka 1 analizira gibanje pomembnejših zadev na Upravnem sodišču.

Opazimo postopno zmanjšanje števila vloženih zadev na Upravno sodišče med leti 2006 in 2012. Sledi povečanje z letom 2013, nato se število postopoma zvišuje do leta 2019, ko doseže vrhunec. Glede zadev v delu do leta 2011 nimamo podatkov, vendar se z letom 2013 v primerjavi s preteklima letoma zadeve v delu sunkovito povečajo. Trend porasta se nadaljuje tudi po letu 2017, brez večjega upada.

Število rešenih zadev sledi trendu vloženih zadev, vendar je med leti 2007 in 2015 vedno število rešenih zadev višje od števila vloženih zadev. Od leta 2016 postane razlika med rešenimi in vloženimi zadevami negativna. Največja razlika je leta 2017, ko je bilo rešenih zadev 1290 manj kot vloženih. Nato se razlika manjša, leta 2020 je spet pozitivna, nato pa nazaj negativna. Opazimo trend naraščanja nerešenih zadev po letu 2012, z najbolj izrazitim porastom leta 2017 (1288 primerov več). Po letu 2012 opazimo stalno visoko število zadev v delu, kar kaže na nenehno obremenjenost sodišča. Po letu 2017 ni večjega upada.

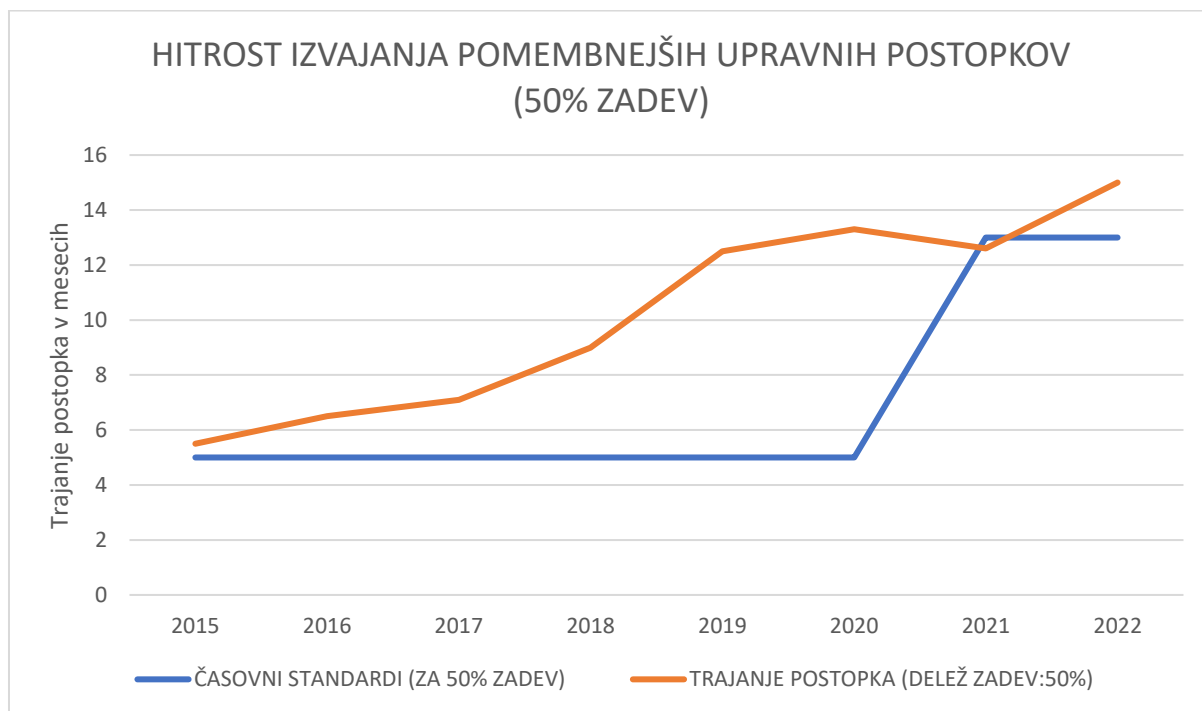
Čeprav število rešenih zadev sledi splošnemu trendu vloženih zadev, se po letu 2015 pojavijo odstopanja. Izrazita negativna razlika leta 2017 kaže na obdobje, ko sodišče ni moglo slediti hitremu prirastku zadev. To nakazuje na potrebo po dodatnih naporih za izboljšanje učinkovitosti pri reševanju zadev, da bi se ohranil korak s povečanim številom vloženih zadev. Trend naraščanja nerešenih zadev po letu 2012, s še posebej izrazitim porastom leta 2017, nakazuje na izzive pri hitrem reševanju pravnih primerov, ki se najverjetneje pojavijo zaradi uvedbe glavne obravnave, ki podaljša celoten postopek reševanja zadeve. Sodišče se sooča z izzivi pri vzdrževanju optimalnega ravnovesja med številom vloženih, rešenih in nerešenih zadev, kar lahko vpliva na pravičnost in učinkovitost sodnih postopkov.



Graf 6: Število upravnih sporov po letih

Graf številka 2 prikazuje število upravnih sporov pred Upravnim sodiščem v obdobju med leti 2004 in 2022. Opazimo lahko nekatera izrazita nihanje v številu vloženih sporov.

Leta 2005 in 2006 beležimo relativno nizko število sporov (1 in 10), kar kaže na morebitno obdobje manjšega zanimanja za pravne postopke. Nato sledi izrazit porast leta 2007, ko se število sporov poveča na 33. Naslednja zanimiva opazka je velik skok v številu sporov leta 2010, ko dosežejo številko 150. Po letu 2011 sledi obdobje večje stabilnosti s spremenljivim, a nižjim številom vloženih sporov. V letih 2013 in 2014 ponovno beležimo nekaj večje aktivnosti, a nato sledi postopno zmanjšanje števila sporov do leta 2022.

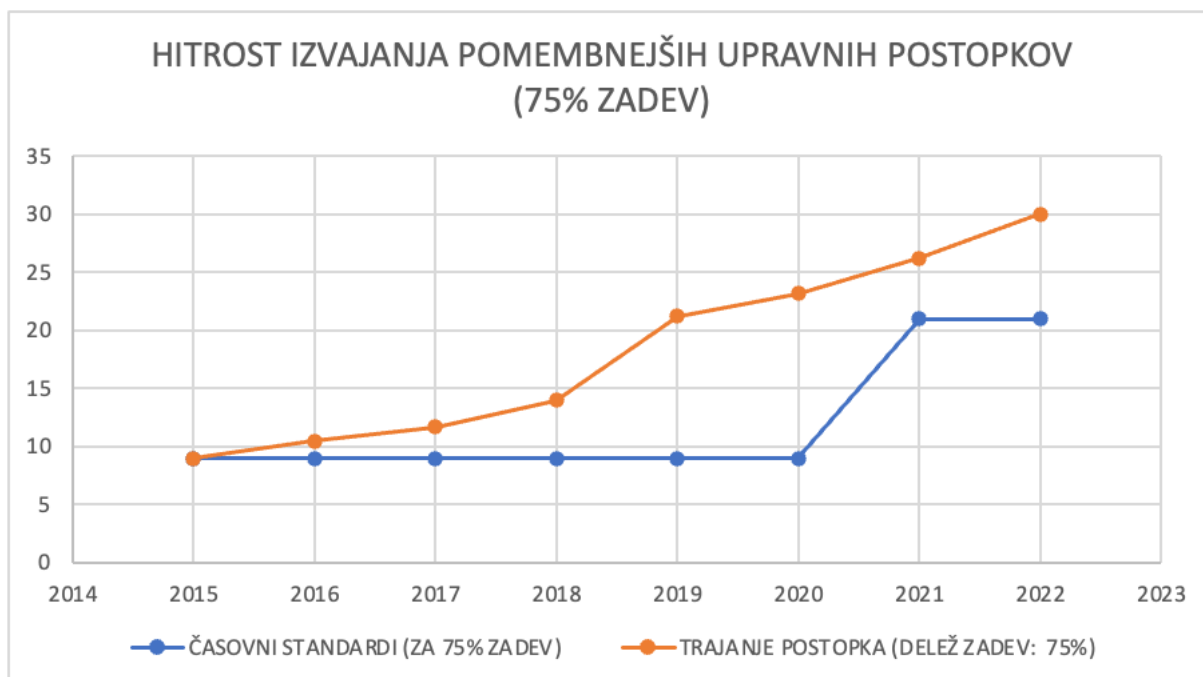


Graf 7: Hitrost izvajanja pomembnejših upravnih postopkov (50% zadev)

Graf številka 3 prikazuje čas, potreben za razrešitev 50% pomembnejših upravnih postopkov na sodišču. Časovni standard za reševanje 50% zadev na upravnem sodišču je bil od leta 2015 do 2020 postavljen na 5 mesecev. Vendar je bil čas dejanske rešitve 50% zadev v tem časovnem intervalu vedno daljši od postavljenih standardov.

Leta 2021 so časovni standard povišali na 13 mesecev, pri čemer je bilo doseženo 50% rešenih zadev v veljavnih standardih trajanja postopka (v 12,6 mesecih). Od leta 2015 dalje opažamo naraščanje časa, potrebnega za razrešitev 50% zadev, vse do leta 2020. Presenetljivo je, da je leta 2022 zaslediti ponovni visok porast, kar kaže na dodatne izzive pri pravočasnem reševanju polovice pomembnejših upravnih sporov. Povišanje časovnega standarda leta 2021 in kljub tem

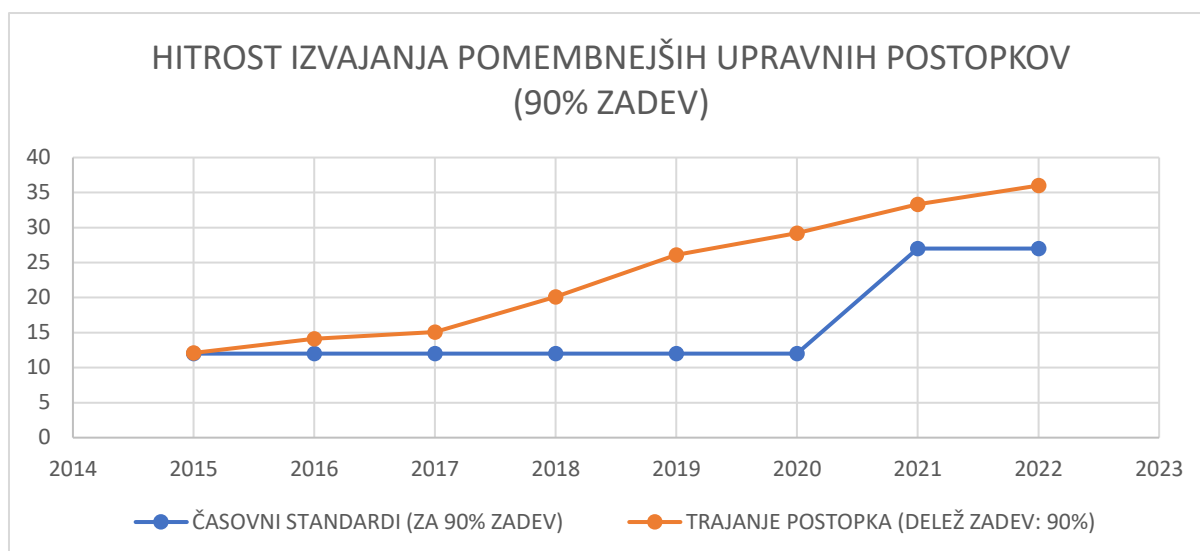
izzivom nudi vpogled v potrebo po nenehnem prilagajanju sodnih postopkov za doseganje realističnih in vzdržnih časovnih okvirov ter izboljšanje učinkovitosti pravnega sistema.



Graf 8: hitrost izvajanja pomembnejših upravnih postopkov (75% zadev)

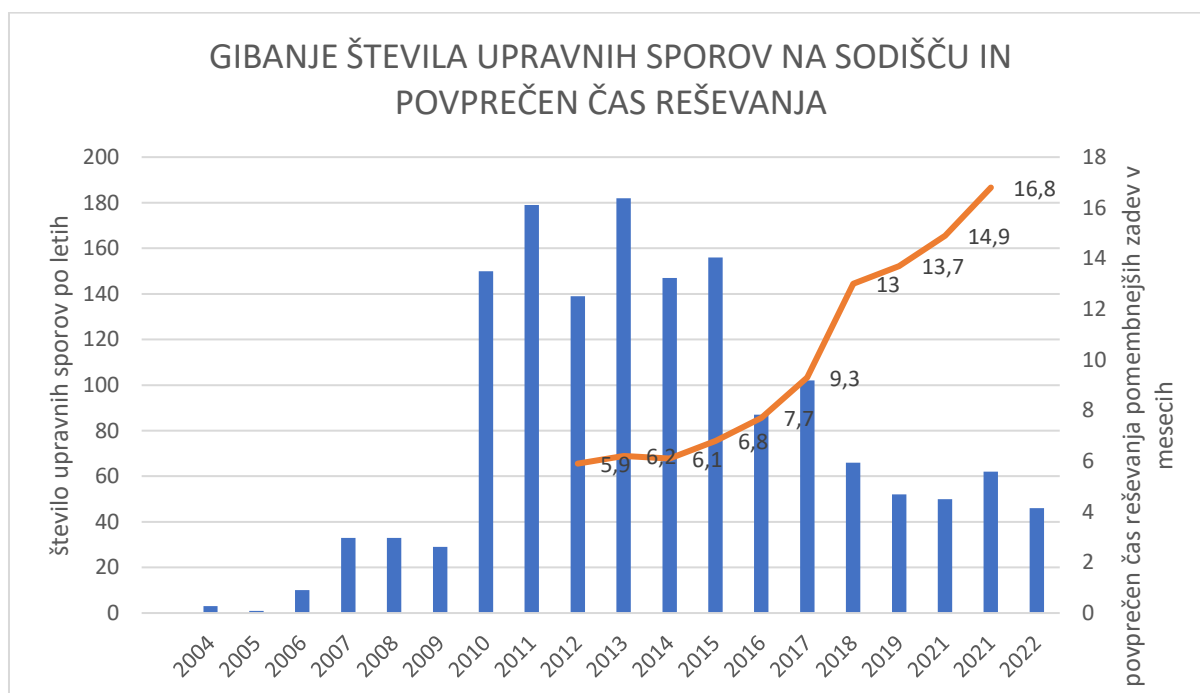
Graf prikazuje čas potreben za razrešitev 75% pomembnejših upravnih postopkov na upravnem sodišču.

Med leti 2015 in 2020 je bil časovni standard za reševanje 75% zadev postavljen na 9 mesecev. Kljub temu je bil čas dejanske rešitve 75% pomembnejših upravnih sporov, razen leta 2015 (ki je znašal 9 mesecev), vedno daljši od predvidenih časovnih standardov. Leta 2021 so časovni standard povišali na 21 mesecev. Od leta 2015 dalje opazamo nenehen porast v časovnem obdobju, potrebnem za razrešitev 75% zadev, brez najmanjšega upada vse do leta 2022. Ta trend kaže na izzive pri izpolnjevanju postavljenih standardov in poudarja potrebo po zagotovitvi učinkovitejšega reševanja pomembnih upravnih sporov. Povišanje časovnega standarda leta 2021 dodatno nakazuje potrebo po optimizaciji sodnih postopkov za doseganje bolj realističnih in vzdržnih časovnih okvirov.



Graf 9: Hitrost izvajanja pomembnejših upravnih postopkov (90% zadev)

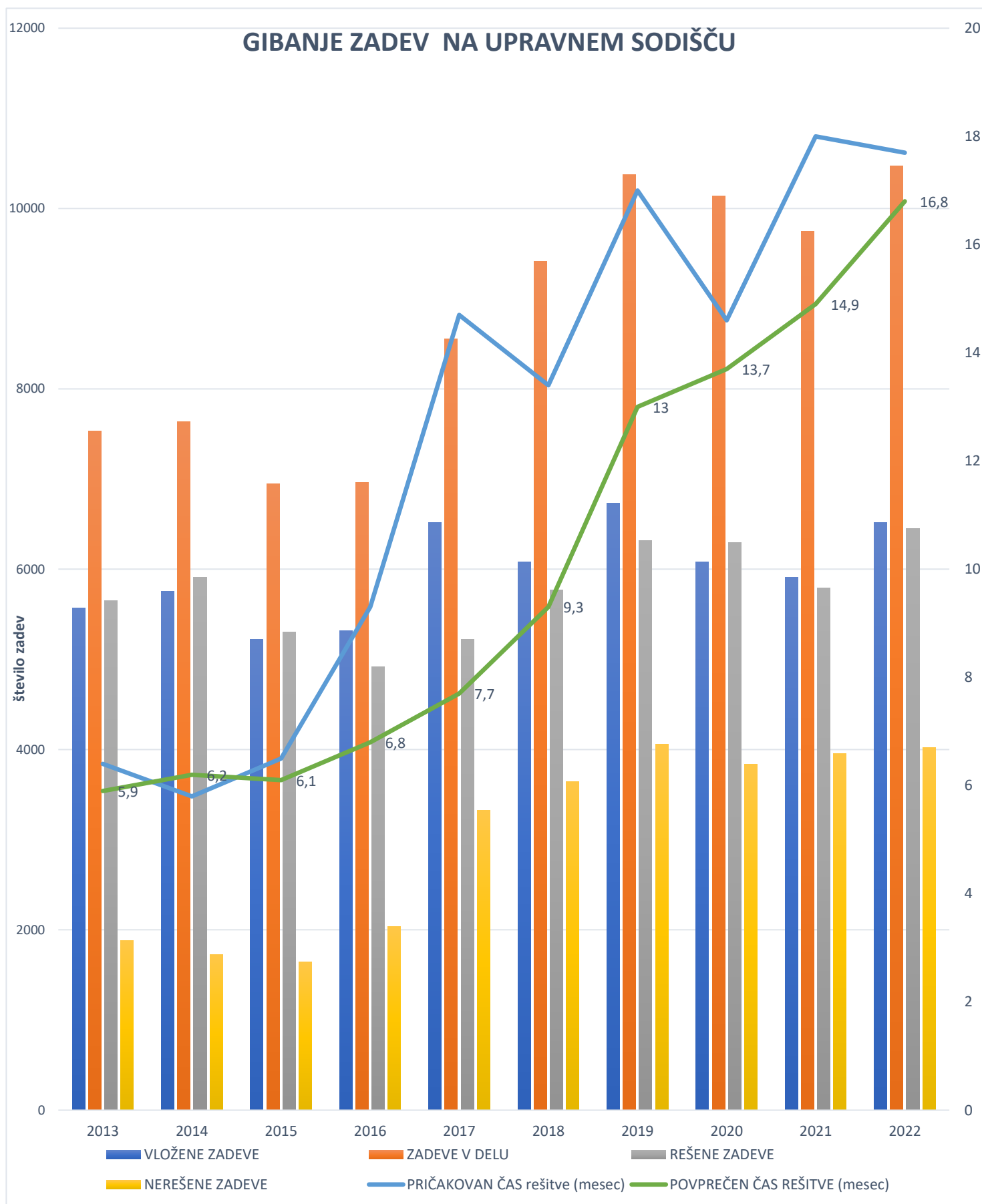
Graf prikazuje čas potreben za razrešitev 90% pomembnejših upravnih postopkov na upravnem sodišču. Med leti 2015 in 2020 je bil časovni standard za reševanje 90% zadev postavljen na 12 mesecev. Kljub temu je bil čas dejanske rešitve 90% pomembnejših upravnih sporov vedno daljši od predvidenih časovnih standardov. Leta 2021 so časovni standard povišali na 27 mesecev. Vendar vseskozi od leta 2015 dolžina trajanja postopka narašča in v tem času nikoli ne doseže predvidenih časovnih standardov.



Graf 10: Gibanje števila upravnih sporov na sodišču in povprečen čas reševanja

Med leti 2013-2015 je število upravnih sporov razmeroma konstantno (182, 147, 156), povprečni čas reševanja je tudi razmeroma konstanten (5,9, 6,2, 6,1). Število upravnih sporov se med leti 2016 in 2018 zmanjšuje (87, 102, 66), medtem ko povprečni čas reševanja postopoma narašča (6,8, 7,7, 9,3). To kaže, da kljub manjšemu številu sporov postaja postopek nekoliko bolj zapleten in časovno zahteven. Število upravnih sporov med leti 2019 in 2022 še naprej upada (52, 50, 62, 46), hkrati pa povprečni čas reševanja narašča (13, 13,7, 14,9, 16,8). V tem obdobju opazimo izrazit porast v povprečnem času reševanja, kar kaže na potencialne izzive v učinkovitosti sodnega sistema.

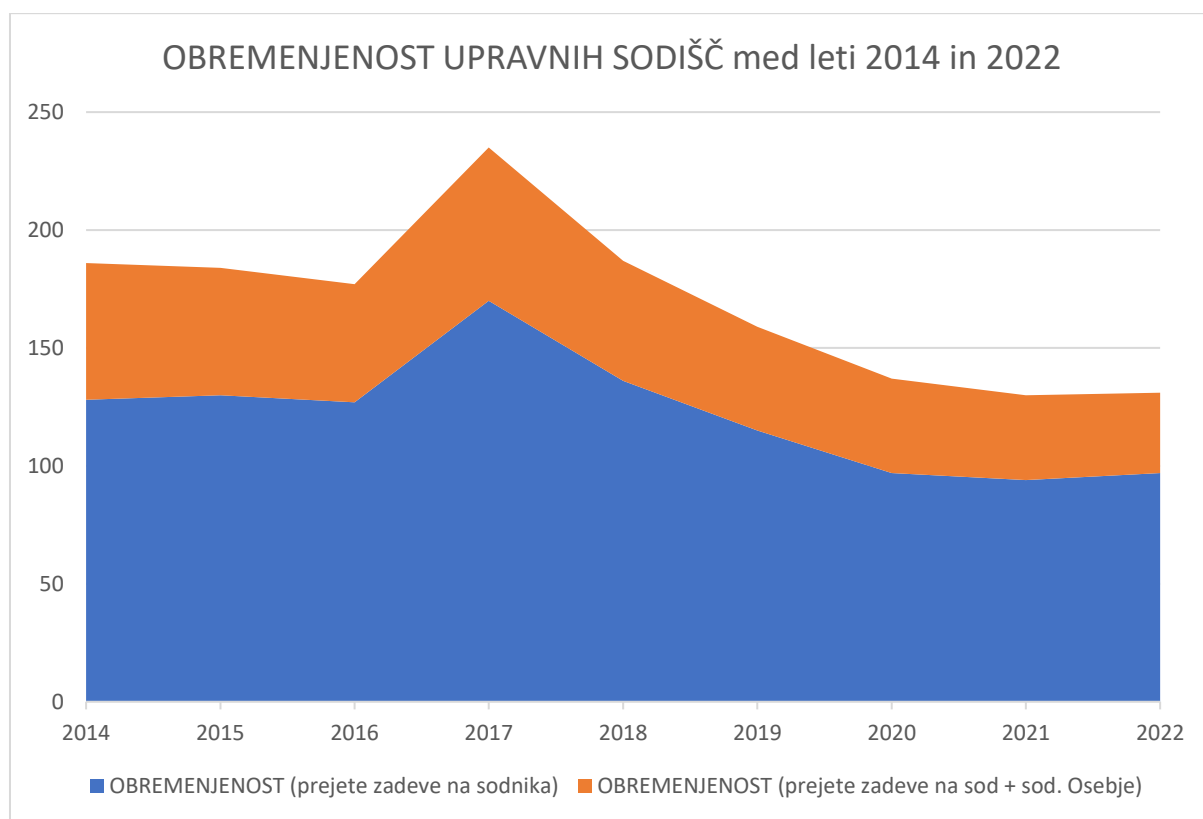
Na podlagi tega lahko sklepamo, da se v obdobju od leta 2013 do 2022 število upravnih sporov povečini zmanjšuje, medtem ko povprečni čas reševanja narašča. To lahko kaže na možne težave pri pravočasnem in učinkovitem reševanju upravnih sporov, ki bi lahko vplivale na doseganje ustrezne učinkovitosti sodnega sistema. Poudarja potrebo po preučitvi procesov in morebitnih izboljšavah za zagotovitev učinkovitejšega reševanja upravnih zadev.



Graf 11: Gibanje zadev na Upravnem sodišču

Od leta 2013 do 2022 opazamo splošno naraščanje trenda pričakovanega časa rešitve, s pojavom manjših padcev v letih 2018 in 2020. Povprečen čas rešitve sledi enakemu vzorcu in se postopoma podaljšuje. Najdaljši povprečen čas rešitve, zabeležen leta 2022, znaša 16,7 mesecev. Ključno naraščanje povprečnega časa reševanja se začne po letu 2017, posledica so daljši postopki, katerim botruje glavna obravnava, kar se odraža v stalnem povečanju povprečnega časa trajanja postopkov.

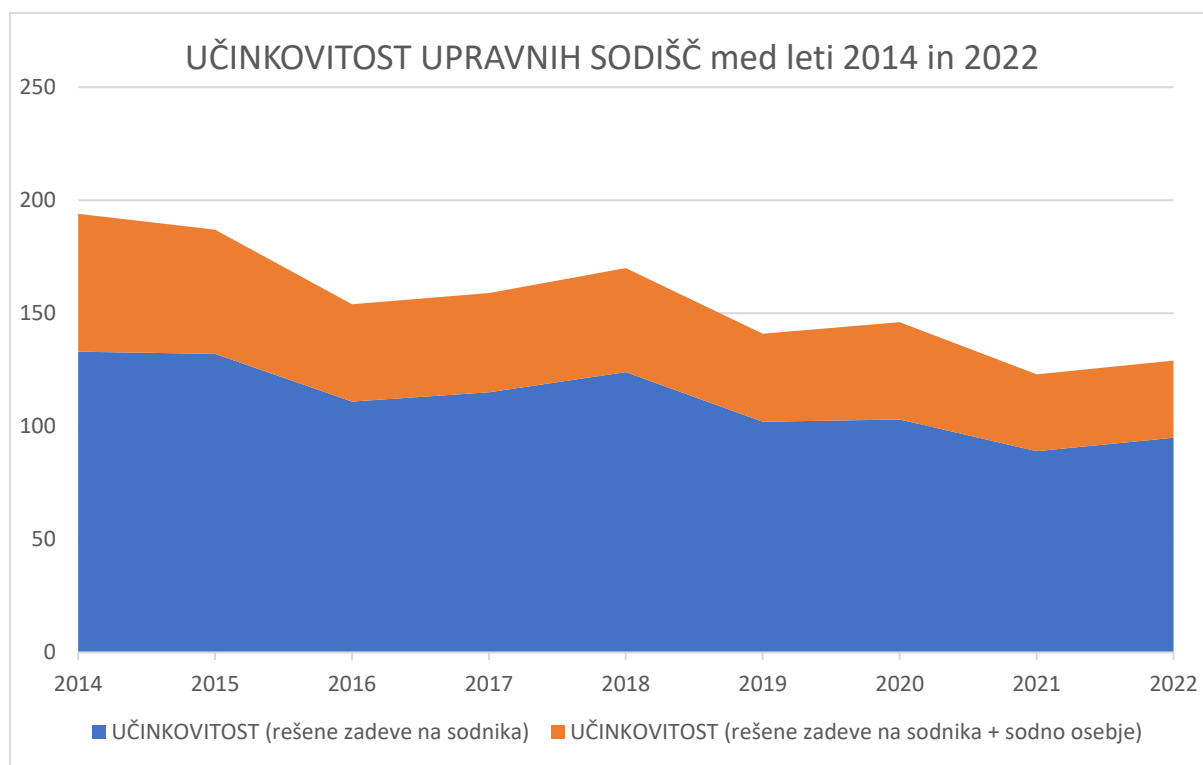
Analiza podatkov kaže na kompleksen vzorec gibanja vloženih, rešenih in nerešenih zadev, skupaj s časom rešitve. Pomembno je opaziti, da se povprečen čas reševanja ne kaže kot zelo odvisen od števila prejetih vlog. Tudi ko to število upada, povprečen čas reševanja vlog še vedno narašča.



Graf 12: Obremenjenost upravnih sodišč med leti 2014 in 2022

V zgornjem grafu spremljamo obremenjenost upravnih sodišč med leti 2014 in 2022. Obremenjenost smo izračunali s prejetimi zadevami na sodnika in primerjalno smo izračunali tudi obremenjenost prejetih zadev na sodnika + sodno osebje.

Med leti 2014 in 2017 opazimo rast obremenjenosti sodnikov. Število zadev, ki so bile prejete na sodnika, se povečuje, kar kaže na večje število pravnih zadev, s katerimi se morajo ukvarjati posamezni sodniki. Leta 2017 opazimo izrazit skok v obremenjenosti sodnikov, kar nakazuje na močan vpliv povečanja števila zadev. Po izrazitem skoku leta 2017 sledi postopno zmanjšanje obremenjenosti sodnikov v naslednjih letih. Število prejetih zadev na sodnika in sodno osebje se postopoma zmanjšuje.

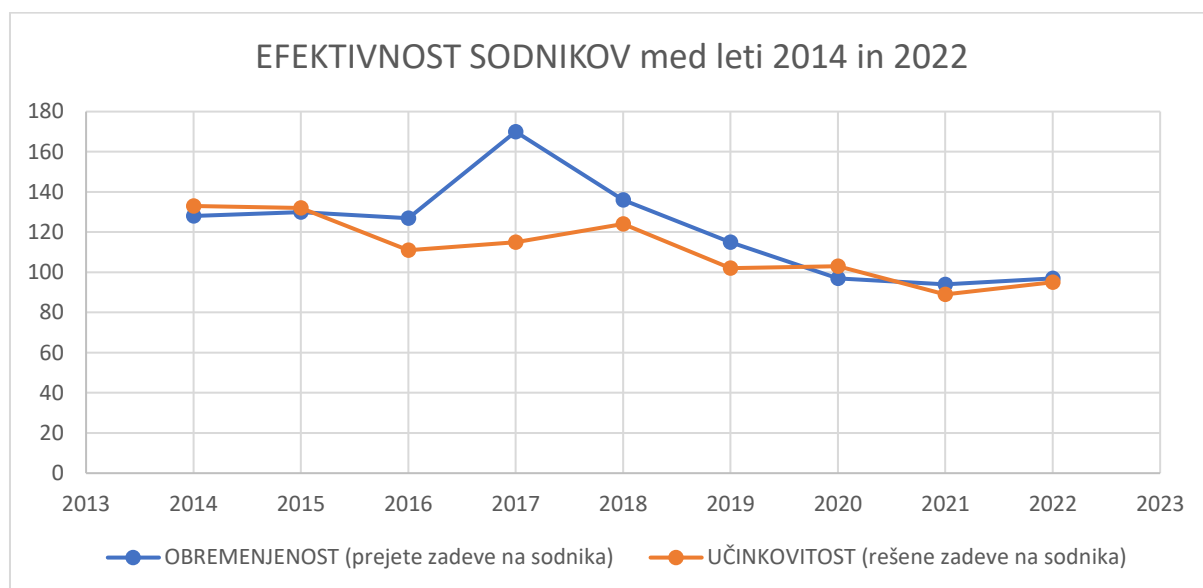


Graf 13: Učinkovitost upravnih sodišč med leti 2014 in 2022

Graf prikazuje učinkovitost sodnikov, kar smo izračunali s številom rešenih zadev na sodnika za vsako leto med 2014 in 2022. Primerjalno smo izračunali tudi število rešenih zadev na sodnika skupaj s sodnim osebjem.

Manjši upad v letu 2017 je lahko posledica povečane obremenjenosti sodišč, kot kaže prejšnji graf. Po letu 2018 sledi konstantno zmanjševanje učinkovitosti, pri čemer je število rešenih zadev na sodnika padlo na 102 leta 2019. Kljub nekoliko izboljšanju v letu 2020 (103 rešenih zadev na sodnika) je učinkovitost nato ponovno upadla leta 2021 na 89, le da je v letu 2022 prišlo do nekolikojšega izboljšanja na 95 rešenih zadev na sodnika, kar je pa še vedno nižje od

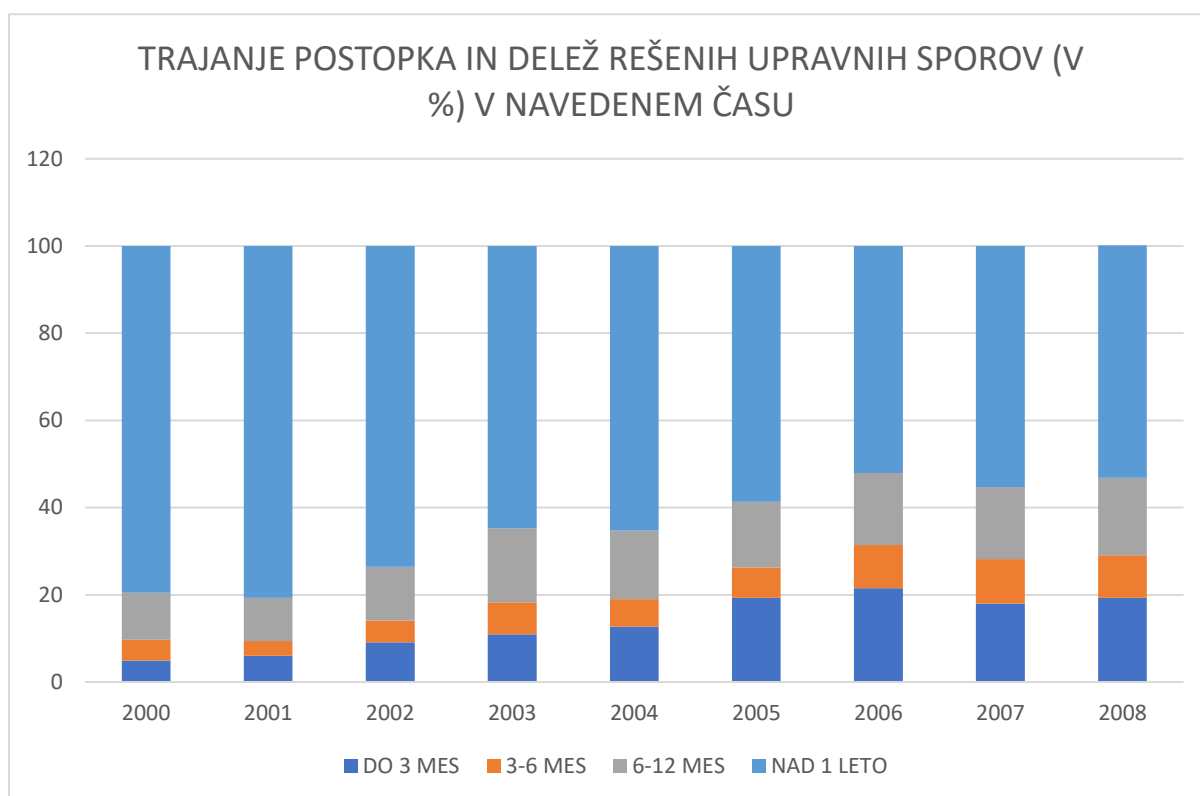
učinkovitosti leta 2018. Skupna ugotovitev je, da se število rešenih zadev na sodnika ni dramatično spreminjalo, kljub nekaterim letnim nihanjem.



Graf 14: Efektivnost sodnikov med leti 2014 in 2022

Na zgornjem grafu primerjamo obremenjenost sodnika z njegovo učinkovitostjo in poskušamo analizirati njegovo efektivnost reševanja zadev. Med leti 2014 in 2015 sta obremenjenost in učinkovitost relativno istih vrednosti. Leta 2016 opazimo nekoliko zmanjšanje obremenjenosti sodnikov, vendar se hkrati učinkovitost zmanjšuje. Leta 2017 sledi izrazit skok v obremenjenosti, medtem ko učinkovitost ne sledi temu trendu v enakem obsegu. V teh letih opazimo ponovno nihanje med obremenjenostjo in učinkovitostjo. Leta 2018 je spremljamo zmanjšanje obremenjenosti z naraščanjem učinkovitosti. Leta 2019 in 2020 se obremenjenost in učinkovitost nekoliko uskladita. Obremenjenost sodnikov v letu 2021 se zmanjša, vendar se hkrati zmanjša tudi učinkovitost. Leta 2022 opazimo ponovno povečanje obremenjenosti, medtem ko učinkovitost sledi in ostaja relativno konstantna.

Med leti 2014 in 2022 opazimo nekaj nihanj v razmerju med obremenjenostjo sodnikov in njihovo učinkovitostjo.



Graf 15: Trajanje postopka in delež rešenih upravnih sporov (v %) v navedenem času

Graf prikazuje trajanje postopka in delež rešenih zadev v različnih časovnih intervalih med leti 2000 in 2008 v upravnih sporih. Od leta 2000 do 2008 opazimo postopno povečanje deleža zadev, ki so bile rešene v prvih 3 mesecih. Najnižji delež je bil leta 2000 (4,9%), medtem ko je dosegel najvišjo vrednost leta 2006 (21,5%). Delež zadev, rešenih v obdobju med 3 in 6 meseci, se tudi postopno povečuje. Najnižji delež je bil leta 2001 (3,4%), medtem ko je najvišji delež dosežen leta 2007 (10,2%).

Delež rešenih zadev med 6 in 12 meseci:

Trend deleža zadev rešenih med 6 in 12 meseci je med leti 2000 in 2008 nekoliko nihal, vendar opazamo postopno povečanje. Najnižji delež je bil leta 2000 (10,8%), medtem ko je najvišji delež dosežen leta 2008 (17,7%). Delež zadev, ki so bile rešene v obdobju nad 1 letom, kaže na postopno zmanjševanje. Najnižji delež je bil leta 2006 (52,1%), medtem ko je najvišji delež dosežen leta 2001 (80,7%).

Na splošno lahko opazimo, da se je v obdobju med leti 2000 in 2008 rahlo izboljševala hitrost reševanja upravnih sporov, saj je delež zadev, rešenih v krajšem časovnem obdobju, naraščal.

## 2.4. ANALIZA EFEKTA OKOSTENELOSTI

Vsaka agencija v sistemu državne uprave ima svoj sklop individualnih instrumentalnih ciljev, ki so odvisni od za katere je bila ustanovljena. Agencija, ustanovljena za regulacijo bank, ima drugačen nabor instrumentalnih ciljev kot agencija, ustanovljena za urejanje varnosti in zdravja na delovnem mestu, ki ima povsem drugačen nabor instrumentalnih ciljev ali kot agencija, ki je zadolžena za ki razdeljuje sredstva za preživljanje starejših posameznikov z nizkimi dohodki, ali pa recimo za zagotavljanje zdravstvene oskrbe.<sup>1428</sup> Temeljni cilj upravnega prava je tako podpiranje vseh teh najrazličnejših instrumentalnih ciljev vsake agencije, hkrati pa služi tudi širšim ciljem, ki so značilni za dobro upravljanje.<sup>1429</sup>

Povedano drugače, glavni cilj upravnega prava je pomagati zagotoviti, da upravni organi in upravne agencije zagotavljajo smiselno javno vrednost za družbo.<sup>1430</sup> Moore, tako poudarja, da je analitično gledano ena izmed osnovnih nalog upravnega prava ta, da zakonito upravljanje ne služi lastnim interesom tistih, ki upravljajo, niti interesom njihovih prijateljev ali dobrotnikov, temveč interesom širše družbe.<sup>1431</sup> Zakonito upravno vodenje tudi ne sme spodbujati ozkih ideoloških preferenc tistih, ki vodijo takšno upravljanje.<sup>1432</sup> Namesto tega je cilj upravljanja v javnem interesu običajno zasnovan tako, da zahteva upoštevanje ustreznih vrednot in interesov vseh članov družbe ter si prizadevati za čim boljši odziv na njihove potrebe in stališča glede prednostnih političnih ciljev, tudi kadar si te potrebe in stališča med seboj konkurirajo.<sup>1433</sup> Ključni cilj upravnega upravljanja - in s tem upravnega prava - je biti "v javnem interesu" v nasprotju s "posebnim, partikularnim interesom ozke interesne skupine."<sup>1434</sup>

Sunstein tudi poudarja, da je cilj upravnega prava spodbujanje vladnega odločanje, ki vodi k vsebinsko racionalnim rezultatom, to je rezultatom, ki prinašajo javno vrednost, ker so

---

<sup>1428</sup> Coglianese, Cary, *Administrative Law: Governing Economic and Social Governance* (January 27, 2022). U of Penn Law School, Public Law Research Paper No. 22-05, v Jonathan H. Hamilton, et al., eds., *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*, Oxford: Oxford University Press, 2023.

<sup>1429</sup> Edley, Christopher, *Administrative law: Rethinking judicial control of bureaucracy*, New Haven: Yale University Press, 1992.

<sup>1430</sup> Coglianese, opomba 49. Glej tudi Coglianese, C., Kilmartin, H., & Mendelson, E. (2009). *Transparency and public participation in the rulemaking process: Recommendations for the new administration*. 77 *George Washington Law Review* 4, 2009, str. 924-972.

<sup>1431</sup> Moore, M. H., *Creating public value: Strategic management in government*, Boston: Harvard University Press, 1995.

<sup>1432</sup> *Ibid.*

<sup>1433</sup> *Ibid.* Glej tudi Mashaw, J. L., *Due process in the administrative state*. New Haven: Yale University Press, 1985.

<sup>1434</sup> Croley, S. P., *Regulation and public interests: The possibility of good regulatory government*. Princeton University Press, 2008. Glej tudi Datla, K., in Revesz, R. L., *Deconstructing independent agencies (and executive agencies)*, 98 *Cornell Law Review* 4, 2013, str. 769-843.

ekonomsko učinkoviti (tudi stroškovno) in uspešni.<sup>1435</sup> Na splošno je glavni cilj upravnega je pomagati voditi izvršilne uradnike k sprejemanju odločitev, ki spodbujajo racionalne cilje na načine, ki zagotavljajo javno vrednost v skladu z instrumentalnimi nameni vsake agencije.<sup>1436</sup> Upravno pravo naj bi si tako prizadevalo spodbujati odločanje, ki bi recimo s pridobivanjem koristi od upravnih ukrepov, ki bi hkrati tudi upravičevali stroške takšnih ukrepov, usklajevalo konkurenčne vsebinske cilje za celotno družbo.<sup>1437</sup>

Eden od resnih pomislekov, ki jih imajo ekonomisti v zvezi z upravnimi predpisi (tako materialnimi kot procesnimi) pa je na splošno povezan s stroški in bremenami, ki jih zakon lahko nalaga subjektom, za katere se uporablja.<sup>1438</sup> McGarity pri tem poudarja, da ko gre za način, kako upravno pravo recimo omejuje najrazličnejše državne agencije, se ta skrb osredotoča na zakonske vpliv na količino časa in napora, ki sta potrebna za izvajanje nalog upravljanja.<sup>1439</sup> S tem, ko upravno pravo agencijam nalaga stroške odločanja in bremena, se namreč tudi upravičeno pojavi skrb, da lahko takšno početje neupravičeno omejuje vladne uradnike pri opravljanju njihovih nalog in s tem zmanjšuje njihovo upravno učinkovitost pri izvajanju posebnih instrumentalnih ciljev vsake agencije.<sup>1440</sup> Vendar pa so bremena in omejitve upravnega prava seveda lahko le tista nujna minimalna cena za doseg poštenih in vsebinsko racionalnih rezultatov za družbo.<sup>1441</sup> Sprejemanje dodatnih ukrepov za spodbujanje pravičnosti z zahtevo po preglednosti in spodbujanjem sodelovanja javnosti, lahko tako na primer do neke mere upočasni delo upravnih uradnikov in agencij, vendar pa lahko po drugi strani na dolgi rok tudi poveča njihovo učinkovitost.<sup>1442</sup>

---

<sup>1435</sup> Seveda so vsebinsko pomembne tudi druge vrednote, kot je na primer vrednota pravične porazdelitve blaginje; Sunstein, R. Cass, *The cost-benefit state: The future of regulatory protection*. Washington: American Bar Association. 2002.

<sup>1436</sup> *Ibid.*

<sup>1437</sup> *Ibid.* Glej tudi Sunstein, R. Cass, *The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and realities*.

126 *Harvard Law Review* 7, 2013, str. 1838-1878.

<sup>1438</sup> Herd, P., & Moynihan, D. P. (2021). Administrative burden: Policymaking by other means. 27 *Journal of Public Affairs Education* 2, 2021, str. 254-256.

<sup>1439</sup> McGarity, T. O., Some thoughts on 'deossifying' the rulemaking process. 41 *Duke Law Journal* 6, 1992, str. 1385-1462.

<sup>1440</sup> *Ibid.* Glej tudi Malesky E., & Taussig, M. (2017). The danger of not listening to firms: Government responsiveness and the goal of regulatory compliance. 60 *Academy of Management Journal* 5, 2017, str. 1741–1770.

<sup>1441</sup> McGarity, opomba 60.

<sup>1442</sup> Malesky, E., & Taussig, M. (2018). Participation, Government Legitimacy, and Regulatory Compliance in Emerging Economies: A Firm-Level Field Experiment in Vietnam. 113 *American Political Science Review* 2, 2018, str. 530-551. Vermeule pri tem poudarja, da je tako kot na drugih pravnih področjih tudi v upravnem pravu (tako materialnem kot procesnem) pogosto potrebno iskati kompromise med konkurenčnimi cilji. Upravno pravo naj bi si namreč po Vermeulovem mnenju prizadevalo najti ravnovesje med tem, kar je potrebno za spodbujanje

V zvezi z opisano problematiko učinkovitosti upravnega prava in upravnih postopkov pa se je v ekonomski znanosti razvila tudi debata o tako imenovanem »efektu okostenelosti« (*ossification effect*). Številne empirične študije o vplivu sodne presoje na ravnanje upravnih organov namreč temeljijo na predpostavki, da lahko sodna presoja, če je pravilno uporabljena, izboljša upravljanje in delovanje upravnih organov.<sup>1443</sup> Edley tako med učinke, ki se pogosto pripisujejo sodnemu nadzoru, vključuje boljše upoštevanje zakonodajnih pooblastil, povečanje analitične kakovosti odločanja agencij in spodbujanje odzivnosti agencij na pritiske najrazličnejših interesnih skupin.<sup>1444</sup>

Ne glede na vse te domnevne pozitivne učinke sodne presoje upravnih odločitev, pa so ekonomisti zaznali, da ima lahko nepremišljena postopkovna ureditev upravnega spora tudi nezaželene, negativne učinke na delovanje samih agencij, in sicer lahko takšen nepremišljen postopek in odziv agencij na morebitna sodna tveganja povzroča velike zamude pri delovanju agencij, ki si na primer prizadevajo za pripravo določenih predpisov ali za izvedbo določenih javnih projektov.<sup>1445</sup> V nekaterih dobro poznanih primerih naj bi se tako agencije v celoti umaknile od prizadevanj za pripravo določenih predpisov ali javnih projektov.<sup>1446</sup> Kot glavni primer tega učinka okostenelosti, se v svetovni literaturi navaja primer ameriške Nacionalna uprave za varnost prometa na avtocestah (NHTSA), ki se je zaradi izjemno zapletenih procesnih pravil upravnega spora (izvedba glavne obravnave) na koncu zato, da bi se izognila sodni razveljavitvi svojih predlogov, raje enostavno umaknila od razvijanja novih standardov avtomobilske varnosti.<sup>1447</sup>

Po drugi strani pa nekatere druge raziskave kažejo na to, da je bila nevarnost sodnega vmešavanja v odločanje agencij precej precenjena zaradi omejene pogostosti takšnih sodnih razveljavitev<sup>1448</sup> in sposobnosti agencij, da se na navidezno neugodne sodne odločitve odzovejo

---

pravičnosti, natančnosti in racionalnosti, obenem pa bi naj upravnim organom še vedno omogočalo, da zasledujejo instrumentalne cilje, za katere so bili ustanovljeni - gre namreč za iskanje tega, kar bi lahko veljalo za optimalno raven zaščite pred upravnimi patologijami, potratnosti, kratkovidnosti in popolne nesposobnosti; Vermeule, A., *Optimal abuse of power*. 109 *Northwestern University Law Review* 3, 2015, str. 673-694.

<sup>1443</sup> Edley, C. F., Jr., *Administrative law: Rethinking judicial control of bureaucracy*. New Haven: Yale University Press, 1990.

<sup>1444</sup> *Ibid.*

<sup>1445</sup> McGarity, opomba 60.

<sup>1446</sup> *Ibid.*

<sup>1447</sup> Mashaw, J. L., & Harfst, D. L., *The struggle for auto safety*. Boston: Harvard University Press, 1990.

<sup>1448</sup> Coglianese, C., *Assessing consensus: The promise and performance of negotiated rulemaking*. 46 *Duke Law Journal* 6, 1997, str. 1255-1349.

tako, da še vedno dosežejo cilje svoje politike.<sup>1449</sup> Čeprav študije primerov posebej spornih in zapletenih predpisov dokumentirajo, kako dolgo lahko traja njihova priprava,<sup>1450</sup> študije velikih vzorcev zaradi pomanjkanja ustreznih podatkov do sedaj niso prinesle sistematičnih dokazov, ki bi podpirali stališče, da sodni nadzor oziroma izpeljava upravnega spora po pravilih pravnega postopka (i.e. izvedba glavne obravnave) na splošno bistveno ovira postopek sprejemanja predpisov v ZDA. (O'Connell, 2008; Yackee in Yackee, 2010).<sup>1451</sup>

Opisano tezo o efektu okostenelosti tako zagovarjajo številni ugledni raziskovalci upravnega prava in le ta se je pojavila kot ena najpomembnejših teoretičnih utemeljitev za reformo zveznega regulativnega postopka v ZDA na način, ki je zmanjšal možnosti političnega nadzora nad birokracijo v korist večje avtonomije upravnih agencij in celotne uprave.<sup>1452</sup>

V nasprotju s to politološko literaturo o političnem nadzoru uprave, ki večinoma ne upošteva možnosti, da lahko mehanizmi za nadzor regulativnega procesa povzročijo tudi nekatere nezaželene stroške, pa je v ekonomska literatura o efektu okostenelosti izrecno osredotočena na vprašanje stroškov, ki jih lahko takšen učinek povzroči za celotno družbo. Ekonomska literatura tako poudarja, da imajo lahko postopkovne omejitve avtonomije in diskrecijske pravice agencij nezaželen stranski učinek zmanjševanje tega, kar bi lahko imenovali birokratska/upravna uspešnost ali učinkovitost.<sup>1453</sup> Pri tem literatura med političnimi, zakonodajnimi, parlamentarnimi in vladnimi viri navaja tudi vlogo sodišč kot na enega izmed možnih viri efekta okostenelosti uprave. Melnick tako na primer trdi, da lahko pretirano

---

<sup>1449</sup> Jordan, W. S., Ossification revisited: Does arbitrary and capricious review significantly interfere with agency ability to achieve regulatory goals through informal rulemaking?, 94 Northwestern University Law Review 2, 2000, str. 393-450.

<sup>1450</sup> Pierce, R. J., Rulemaking ossification is real: A response to Testing the Ossification Thesis, 80 George Washington Law Review 5, 2012, str. 1493-1503.

<sup>1451</sup> Glej na primer O'Connell, A. J., Political cycles of rulemaking: An empirical portrait of the modern administrative state, 94 Virginia Law Review 4, 2008, str. 889-986; in Yackee, J. W., & Yackee, S. W., Administrative procedures and bureaucratic performance: Is agency rulemaking "ossified"?, 20 Journal of Public Administration Research and Theory 2, 2010, str. 261-282.

<sup>1452</sup> Glej na primer Mashaw, L. Jerry, Improving the environment of agency rule-making: An essay on management, games, and accountability, 57 Law and Contemporary Problems 2, 1994, str. 185-257; McGarity O. Thomas, The courts and the ossification of rule-making: A response to Professor Seidenfeld, 75 Texas Law Review 3, 1997, str. 525-58; Pierce, J. Richard, Seven ways to deossify agency rule-making, 47 Administrative Law Review 1, 1995, str. 59-95; in Seidenfeld, Mark, Demystifying deossification: Rethinking recent proposals to modify judicial review of notice and comment rule-making, 75 Texas Law Review 3, 1997, str. 483-524.

<sup>1453</sup> Saj se proces regulativnega odločanja zaplete v postopkovno birokracijo, ki ustvarja preveč priložnosti za politično mikro-menedžiranje in upravljanje, ter omogoča zlorabe najrazličnejših aktivističnih in interesnih skupin; Wolf, J. Patrick, A case survey of bureaucratic effectiveness in U.S. cabinet agencies: Preliminary Results, 3 Journal of Public Administration Research and Theory 1, 1993, str. 161-81. Glej tudi Wilson, Q. James, Bureaucracy: What government agencies do and why they do it. New York: Basic Books. 1989, str. 317; in Mashaw, L. Jerry, Improving the environment of agency rule-making: An essay on management, games, and accountability, 57 Law and Contemporary Problems 1, 1994, str. 185-257.

vpletanje sodišč (pri samem upravnem sporu in izvedeno glavno obravnavo) v regulativni postopek agencij povzroči tudi birokratsko/upravno neučinkovitost.<sup>1454</sup>

Na podlagi navedene literature smo se tako odločili empirično preveriti ali bi lahko sodna presoja v upravnih sporih (se pravi izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu) povzročila tudi tako imenovani učinek okostenelosti (*ossification effect*). Se pravi cilj naše empirične analize je preveriti ali bi lahko takšna sodna presoja v upravnih sporih povzročila “izčrpavajoče” učinke na različne državne agencije, telesa, organe itd, pri katerih bi lahko tveganje takšnih sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu) povzročilo zamude pri agencijah, ki si prizadevajo za pripravo predpisov, ali pa da se bi se agencije zaradi takšnega učinka lahko recimo popolnoma umaknile od prizadevanj za pripravo določenih predpisov/regulacij, izvedbo določenih projektov (npr. gradnja hidroelektrarn) ali izdelavo/procesiranje najrazličnejših projektov (npr. umeščanje železniških prog v prostor in podobno).<sup>1455</sup>

Naša teza o učinku okostenelosti tako vsebuje dve glavni hipotezi, ki ju je mogoče empirično preveriti. Prvič, uvedba postopkovnih omejitev naj bi povzročila zmanjšanje učinkovitosti različnih državnih agencij, delovnih teles in ostalih deležnikov ter tako posledično upočasnila vse upravne postopke.<sup>1456</sup> Drugič, zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu), je uprava zaradi takšnih postopkov prisiljena popolnoma spremeniti svojo regulatorno strategijo in začeti vse postopke znova na nov način ali pa celo od te svoje aktivnosti popolnoma odstopiti.

Tako smo z namenom identifikacije morebitnega efekta okostenelosti ter testiranja naših dveh hipotez najprej s pomočjo ankete generirali agregatno bazo podatkov, ki nam omogoča prikaz opisne statistike obsega in velikosti učinka okostenelosti. Namen te opisne analize je zagotoviti prvi pregled dokazov (če sploh obstajajo) v Sloveniji, o tem ali je delovanje uprave zaradi približevanja upravnega spora pravilom pravnega postopka zares (ali sploh; in če v kakšni meri) okostenelo. Pri tem smo s pomočjo Državnega odvetništva izvedli anketo med

---

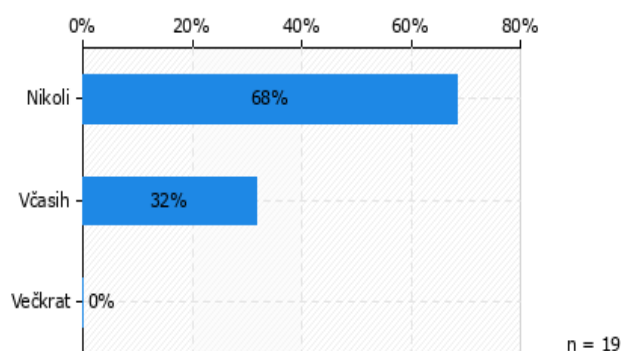
<sup>1454</sup> Melnick, R. Shep, *Regulation and the courts: The case of the clean air act*. Washington, DC: Brookings Institution, 1983.

<sup>1455</sup> Kot anekdotičen primer takšnega učinka okostenelosti bi lahko na primer služila notorična saga okoli postopka izdaje soglasja zaradi izdaje gradbenega dovoljenja za izgradnjo hidroelektrarne Mokrice.

<sup>1456</sup> Poleg tega bi naj tudi povzročilo zamude pri samem delu, projektih, pripravi predpisov, izdajanju dovoljenj in podobno.

najrazličnejšimi agencijami, ministrstvi in upravnimi deležniki.<sup>1457</sup>, ki je zajela 19 deležnikov.<sup>1458</sup> Opisna statistika dobljenih odgovorov tako ponuja prvi analitični pogled na efekt upravne okostenelosti na Slovenskem ter podaja prav presenetljive rezultate, ki nedvoumno kažejo na močan pojav uničujočega efekta upravne okostenelosti, ki je neposredna posledica izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu.

*1. Vprašanje: Ali ste pri svojem delu kdaj opazili, da bi lahko sodna presoja v upravnih sporih (se pravi izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu) zmanjšala učinkovitost različnih državnih agencij, delovnih teles in ostalih deležnikov?(n = 19)*

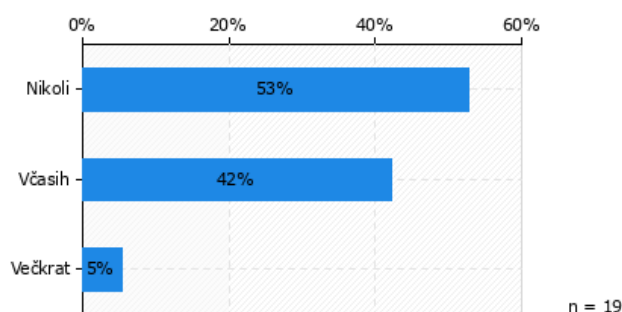


Vrstični graf prikazuje rezultate vprašanja, predstavljenega nad njim. Glede na dobljene rezultate je moč sklepati, da se kar tretjina institucionalnih deležnikov strinja, da sodna presoja v upravnih sporih zmanjšuje učinkovitost upravnih organov. S kategorijo "včasih" bi to pomenilo, da je pojav prisoten v več obravnavah in učinek ni irelevanten. Ostali dve tretjini anketirancev se s pojavom manjše učinkovitosti v upravnih institucijah, državnih agencijah in ostalih deležnikih ne srečujeta.

<sup>1457</sup> Anketa je zajela 19 institucionalnih upravnih deležnikov.

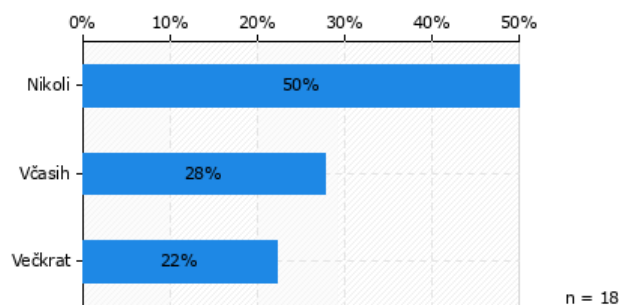
<sup>1458</sup> Pri izdelavi in pošiljanju anketnega vprašalnika smo sledili vsem potrebnim metodološkim principom, tako, da so bili tako sam spremni tekst kakor tudi vsa postavljena vprašanja popolnoma nevtralna in niso sugerirala nikakršnih vnaprejšnjih odgovorov, mišljenja, percepcije in željenega obnašanja (npr. *framing effect*); Rowley John, "Designing and using research questionnaires", 37 Management Research Review 3, 2014, str. 308-330; Bryman, A., Quantity and quality in social research. London: Routledge, 1988; Bryman, A., Social research methods (2nd ed.). Oxford: Oxford University Press, 2004; Humble Steve, Quantitative Analysis of Questionnaires: Techniques to Explore Structures and Relationships, London: Routledge, 2020; in Saris E. Williem in Irmtraud N. Galhoffer, Design, Evaluation, and Analysis of Questionnaires for Survey Research, 2nd ed., New York: Wiley, 2014.

2. Vprašanje: Ali ste pri svojem delu opazili ali dejansko izkusili, da bi lahko tveganje takšnih sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu) povzročilo zamude pri vašem delu, projektih, pripravi predpisov, izdajanju dovoljenj in podobno? (n = 19)



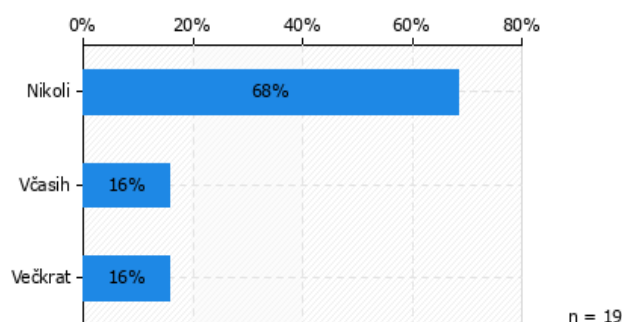
Rezultati drugega vprašanja vsekakor nakazujejo efekt okostenelosti. Vidimo, da slaba polovica upravnih deležnikov pojav nastajanja zamud, zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih, zazna včasih oz. večkrat. Dobljena statistika tako nakazuje, da skoraj polovica anketirancev meni, da so zamude pri njihovem delu prisotne v pogostem številu projektov, pripravi predpisov, izdajanju dovoljenj in podobno. Upravni spori po njihovem mnenju tako zavirajo učinkovitost njihovega dela in jih s preobremenitvijo tudi upočasnjujejo. Ostala dobra polovica ne zaznava zamud pri njihovem delu in se ne strinja, da bi upravni spori in z njimi povezane sodne obravnave zmanjševale učinkovitost in doslednost njihovega dela.

3. Vprašanje: Ali ste pri svojem delu zaradi tveganja sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu) porabili več časa in nepotrebne energije? (n = 18)



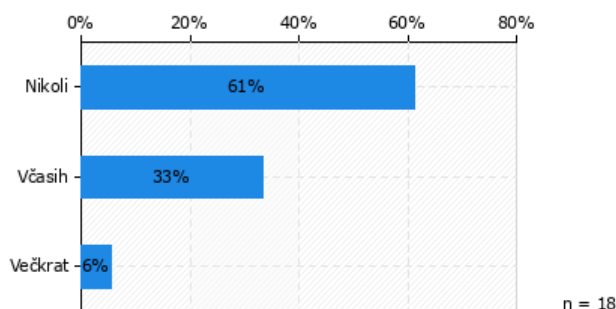
Rezultati tretjega vprašanja nakazujejo situacijo, ki naš vzorec anketirancev razdeljuje na dva dela. V tem primeru se točno polovica strinja, da sodne obravnave v upravnih sporih, prinašajo potrebo po večjem vložku časa in nepotrebne energije pri delu. 28 odstotkov anketirancev zazna omenjen pojav včasih, medtem ko ostalih 22 odstotkov večkrat oz. pogosto. Omenjeni statistiki še enkrat dokazujeta, da efekt okostenelosti obstaja tudi v slovenski upravi, saj upravne institucije oz. državne agencije upočasnjuje in jim posledično jemlje dodaten čas in energijo, kar zmanjšuje njihovo splošno učinkovitost pri delu. Ostalih 50 odstotkov anketirancev ne zaznava, da bi upravni spori vplivali na njihovo delo, gledano z vidika porabljenega časa in vložene energije.

*4. Vprašanje: Ali ste bili pri svojem delu zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu), ko ste si prizadevali za pripravo določenih predpisov ali izdajo dovoljenj, prisiljeni zato porabiti več časa, vložili več nepotrebne napora in energije?(n = 19)*



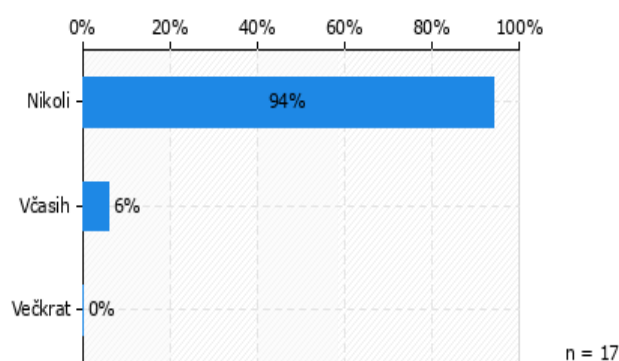
Rezultati četrtega vprašanja nakazujejo situacijo, v kateri se ponovno skoraj ena tretjina anketiranega vzorca sooča s porabo dodatnega časa in nepotrebne energije pri pripravi določenih predpisov ali izdaji dovoljenj. Ena tretjina je v primeru učinkovitega delovanja in prizadevanja v javno dobro, precej velika številka, ki vsekakor na spodbuja, temveč zavira učinkovito delovanje slovenske uprave, kot celote. Efekt okostenelosti je torej v tem primeru še enkrat prisoten. Vseeno pa na drugi strani dobri dve tretjini podobnega učinka ne zaznata in tako predpostavljata popolnoma učinkovito pripravo predpisov in dovoljenj v sklopu njihovega dela.

5. Vprašanje: Ali ste bili pri svojem delu zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu), ko ste si prizadevali za pripravo določenih predpisov, izvedbo določenih projektov (npr. gradbenih projektov) ali izdajo dovoljenj, prisiljeni zaradi takšnih postopkov popolnoma spremeniti vašo regulatorno strategijo in začeti vse postopke znova na nov način? (n = 18)



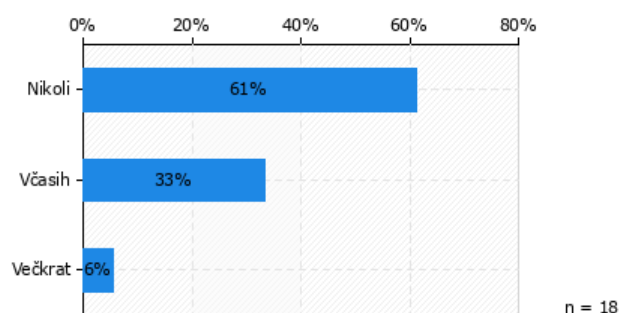
Rezultati petega vprašanja so še posebej pomembni za končno sklepanje. Nakazujejo namreč situacijo v kateri se več kot tretjina, skoraj 40 odstotkov anketirancev, strinja s trditvijo, da so, zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih, bili primorani spremeniti svojo regulatorno strategijo in začeti z vsem popolnoma od začetka. Večina omenjenih se je glede pojava opredelila, da se pojavlja včasih, vseeno pa ne smemo zanemariti preostale manjšine (6 %), ki pa predstavljeno dogajanje zaznava večkrat. Tovrstne situacije se ob enem navezujejo na zgoraj omenjene zamude pri delu, saj gresta učinka z roko v roki. Dokler bo vpliv na spreminjanje strategij prisoten, tako dolgo se bodo posledično pojavljale zamude, kar nedvomno zmanjšuje učinkovitost sistema. Preostalih 61 odstotkov do sedaj še ni opazilo, da bi, zaradi sodnih obravnav v upravnih sporih, morali spreminjati svojo regulatorno strategijo in z delom začeti od začetka.

6. Vprašanje: Ali ste se bili pri svojem delu zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu), ko ste si prizadevali za pripravo določenih predpisov, izvedbo določenih projektov ali izdajo dovoljenj, prisiljeni zaradi takšnih postopkov popolnoma umakniti od prizadevanj za pripravo takšnih predpisov, izvedbo najrazličnejših projektov (npr. gradbenih projektov) ali izdajo dovoljenj? (n = 17)



Rezultati šestega vprašanja so z vidika učinkovitosti upravnih institucij in državnih agencij, najbolj vzpodbudni. Pri danem vprašanju se je namreč le 6 odstotkov celotnega vzorca opredelilo v kategorijo včasih, ki nakazuje, da se je, zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih, včasih bilo potrebno popolnoma umakniti od prizadevanj za pripravo predpisov ali projektov. Omenjen odstotek še vedno sicer nakazuje, da se je situacija pojavila v vsaj eni od državnih agencij ali upravnih institucij, kar še vedno za določen odstotek zmanjšuje učinkovitost celotnega upravnega sistema. Ostali anketiranci so se opredelili v kategorijo nikoli in tako zanikali omenjen vpliv.

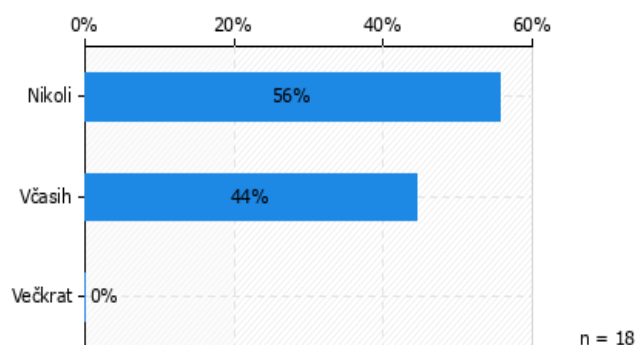
*7. Vprašanje: Ali ste pri svojem delu opazili ali dejansko izkusili, da bi lahko sodni postopki v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu) in posledične postopkovne omejitve vaše avtonomije neupravičeno ovirale vašo zmožnost, da regulirate in izvajate najrazličnejše aktivnosti v javnem interesu ali da te naloge izvajate pravočasno?(n = 18)*



Sedmo vprašanja nam predstavijo učinkovitosti spet zmanjšuje. Tudi tokrat več kot tretjina meni, da so sodnih postopki v upravnih sporih vplivali oz. ovirali zmožnost njihove regulacije in

izvajanja aktivnosti v javnem interesu ter obenem zmanjšale točnost izvajanja omenjenih nalog. Rezultati tako nakazujejo, da sodnih postopki v upravnem sporu vsekakor, če tudi včasih ali večkrat, zmanjšujejo obsega javnega dobrega, ki bi ga institucije lahko nudile, vendar ga posledično ne nudijo. Vse to pa še enkrat vpliva na zgornjo tematiko povečanja zamud in posledične manjše učinkovitosti. Čeprav ostali dve tretjini učinka ne opazita niko, je rezultat še vedno negativno usmerjen in je na njem v prihodnosti potrebno graditi ter ga izboljšati.

8. *Vprašanje: Ali ste pri svojem delu opazili ali dejansko izkusili, da bi lahko postopkovne omejitve v upravnih sporih, ki vam jih nalagajo sodišča imele nezaželene stranske učinke, saj je na primer vaš regulativni postopek postal tako obremenjujoč in neučinkovit, da ste uspeli prej rutinske naloge izvesti šele s precejšnjo zamudo?* (n = 18)



V zadnjem vprašanju ankete so rezultati še enkrat pokazali ne preveč optimistična situacijo v slovenskem upravnem sistemu. Skoraj polovica anketiranih upravnih deležnikov je namreč izrazila mnenje, da imajo omejitve v upravnih sporih, naložene s strani sodišča, včasih neželene stranske učinke, med katerimi so najpogostejše preobremenjujoč regulativni postopek, ki vodi do tega, da prej rutinsko izvedene naloge postanejo zamudne in črpajo nepotrebno dodatno energijo. Dejstvo, da se pojav pojavlja v skoraj polovici anketiranih institucijah še enkrat zavira možnost popolne uresničitve potenciala upravnega sistema v Sloveniji. Kot omenjeno zgoraj, je glavni namen uprave, ustreči javnemu dobremu in ga nadgraditi, kar pa se v primeru konstantnega prilagajanja in spreminjanja strategij, kar posledično vodi do zamud, na žalost ne more zgoditi.

#### 2.4.1. Preverjanje hipotez

Pred začetkom izvedbe empiričnega dela, smo si zadali dve, prej omenjeni, hipotezi, ki ju v nadaljevanju preverjamo.

“Uvedba postopkovnih omejitev naj bi povzročila zmanjšanje učinkovitosti različnih državnih agencij, delovnih teles in ostalih deležnikov ter tako posledično upočasnila vse upravne postopke.”

Prvo hipotezo potrjujemo. Pri končni analizi prve hipoteze se nanašamo na anketna vprašanja številka 1, 2, 3 in 4. Vsi rezultati so pokazali, da so zamude, zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih prisoten element v upravnem sistemu. Še posebej drugo in tretje vprašanja, nam dajeta potrdilo, da so na omenjenem področju obvezne izboljšave, saj so zamude preveč pogost pojav, ki upravne deležnike stanejo preveč dragocenega časa in nepotrebne energije, kar kasneje vpliva tudi na samo učinkovitost sistema.

“Drugič, zaradi sodnih postopkov v upravnih sporih (izvedba glavne obravnave in dokazovanje po pravilih pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu), je uprava zaradi takšnih postopkov prisiljena popolnoma spremeniti svojo regulatorno strategijo in začeti vse postopke znova na nov način ali pa celo od te svoje aktivnosti popolnoma odstopiti.”.

Drugo hipotezo potrjujemo, na podlagi anketnih vprašanj 5, 6, 7 in 8. Rezultati vprašanj nakazujejo situacijo v sistemu, ki upravne deležnik v nekaterih primerih sili, do spremembe svoje regulatorne strategije ali do odstopa od svoje aktivnosti. Edino vprašanje, ki naši hipotezi nasprotuje in zavrača del hipoteze, je situacije v kateri je upravnim deležnikom potrebno od dejavnosti popolnoma odstopiti. Na tem področju se je do kategorij včasih oz. večkrat opredelil le en anketiranec.

Na podlagi empirične raziskave in analize pridobljenih podatkov efekt okostenelosti in njegovo prisotnost v slovenskem upravnem postopku, kot produkt sodnih obravnav v upravnih sporih, potrjujemo. Omenjeni sodni postopki namreč opazno povečujejo število zamud in tako ne potencirajo vsega možnega javnega dobrega. Obenem sodni postopki silijo upravne uslužbenke, da v postopku dela spreminjajo svoje navade in jih občasno tudi opustijo. Vse to nakazuje, da je efekt okostenelosti dejanska motnja učinkovitosti slovenskega upravnega sistema.

## **2.5. ZAKLJUČEK**

S tem poglavjem dodajamo novo razsežnost z ekonomsko analitičnim pristopom k naši obravnavani tematiki.<sup>1459</sup> Začeli smo zbirati statistične podatke o letni učinkovitosti in uspešnosti sodišč, ki jih vsako leto objavi Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Ti podatki so bili nato grafično prikazani in temeljito analizirani, kar nam je omogočilo identifikacijo efekta

---

<sup>1459</sup> tj. Približevanju pravil upravnega spora pravilom pravnega postopka.

okostenelosti, ki je v tuji literaturi pogosto omenjen. Dodatno smo ta pojav potrdili z izvedeno anketo med določenimi državnimi organi, ki se znajdejo v upravnih sporih pred sodiščem.

Na podlagi temeljite analize statističnih podatkov o upravnih sporih med leti 2000 in 2022 lahko sklepamo, da so spremembe v upravnem postopku, zlasti uvedba obvezne glavne obravnave in uporaba pravil pravnega postopka pri izvajanju dokazov v upravnem sporu od leta 2017, pomembno vplivale na dinamiko in učinkovitost sodnega sistema. To je privedlo do občutnega povečanja obremenitve sodnikov, kar se odraža v naraščajočem času reševanja zadev in številu nerešenih zadev. Kljub prizadevanjem sodišča, da bi sledilo porastu števila zadev, je razlika med rešenimi zadevami in nerešenimi zadevami ter zadevami v teku še vedno problematična. Trajanje postopkov se kontinuirano podaljšuje. Obremenjenost sodnikov pa ostaja ključna točka analize, saj kompleksno razmerje med obremenjenostjo in učinkovitostjo kaže na potrebo po boljši razporeditvi virov in morda spremembah v organizaciji sodnih postopkov. Zmanjševanje obremenjenosti sodnikov po letu 2017 kaže na pozitiven premik, vendar je hkrati potrebno vzdrževati učinkovitost, kar se trenutno ne dogaja.

Analiza med leti 2000 in 2008, kjer smo opazili izboljšanje hitrosti reševanja, kaže na trenutne izzive. Potreba po sistemskih izboljšavah za učinkovitejše in pravočasno reševanje upravnih sporov postaja nujna.

Na podlagi obsežne analize efekta okostenelosti v upravnem pravu smo razkrili kompleksnost vpliva sodnih postopkov v upravnih sporih na delovanje državnih agencij in upravnih organov. Naša raziskava, ki je zajemala anketo med deležniki, je poudarila ključne izzive, s katerimi se soočajo vpleteni v upravne spore. Naša raziskava je razkrila, da lahko sodna presoja v upravnih sporih znatno zmanjša učinkovitost državnih agencij. Več kot tretjina udeleženih je opazila zamude in zmanjšano učinkovitost pri izdajanju dovoljenj ter drugih administrativnih nalogah, kar so potrdili tudi rezultati ankete.

Posebej zaskrbljujoči so rezultati glede vpliva okostenelosti na regulatorno strategijo državnih agencij. Skoraj 40 odstotkov udeleženih je bilo primoranih spremeniti svojo regulatorno strategijo, kar je negativno vplivalo na hitrost izvajanja projektov.<sup>1460</sup> Pomembno je poudariti,

---

<sup>1460</sup> Dolgotrajni in kompleksni sodni postopki vodijo do stagnacije ali celo obratnega razvoja v regulativnih praksah državnih agencij.

da je efekt okostenelosti več kot le administrativna ovira. Vpliva na sposobnost agencij, da učinkovito delujejo in se prilagajajo spremembam v okolju. Ta odpornost proti prilagoditvam lahko zavira in zmanjšuje inovacije ter učinkovitost pri izvajanju projektov.<sup>1461</sup>

Čeprav je sodna presoja ključna za zagotavljanje pravičnosti, je pomembno prepoznati potencialne negativne učinke na učinkovitost državnih agencij.<sup>1462</sup> Reforme, ki bi omogočile boljše usklajevanje med sodnimi postopki in administrativnimi nalogami, bi lahko vzpostavile ravnotežje med pravico do pravnega varstva in potrebo po učinkovitem delovanju upravnega sistema.

---

<sup>1461</sup> Glej več o pomenu inovacij v poglavju 1.4.1.1. Analiza učinka regulacij na poslovno okolje in gospodarsko rast

<sup>1462</sup> Več o pomembnosti analize stroškov in koristi pri obravnavi sodnih problematik v poglavju 1.3.2. Uporaba ekonomske analize za razumevanje učinkov upravnega spora.

## VIRI IN LITERATURA

Androjna, V. (1985) *Upravni postopek in upravni spor*. 6. izdaja. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije.

Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the EU (ACA): *Tour of Europe Contribution of Austria* (splet). Dostopno na: [https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria\\_en.pdf](https://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/austria/austria_en.pdf) (dostop: 2. 10. 2023).

Avbelj, M. (ur.) (2019a) *Komentar Ustave republike Slovenije: Del 1: človekove pravice in temeljne svoboščine*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.

Avbelj, M. (ur.) (2019b) *Komentar Ustave republike Slovenije: Del 2: državna ureditev*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.

Bačić, V. in Tomić, Z. R. (1997) *Komentar zakona o upravnim sporovima: sa sudskim praksom i registrom pojmova*. Beograd: Službeni list SRJ.

Baird D. G. (1997) The future of Law and Economics: Looking Forward. *The University of Chicago Law Review*, 64(4), str. 1129-1165.

Baird, D. G., Gertner, R. H. in Picker, C. R. (2003) *Game Theory and the Law*. Harvard University Press.

Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. in drugi (2018) *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck.

Betto, N. (2008) 'Materialno procesno vodstvo in načelo nepristranskega sojenja', *Podjetje in delo*, št. 6–7, str. 1576–1585.

Betto, N. (2019) 'O nekaterih vprašanjih dopuščene revizije po ZPP-E', *Odvetnik* 21(4), str. 7–15.

Betto, N. (2020) 'Novela ZPP-E in postopek pred Vrhovnim sodiščem RS', *Pravni letopis*, letn. 2020, str. 25–56.

Bishop, W. (1990) 'A Theory of Administrative Law', *Journal of Legal Studies* 19(2), str. 489-530.

Brandt, J., Domgörgen, U. in drugi (2018) *Handbuch verwaltungsverfahren und verwaltungsprozess* (4. izdaja). Heidelberg: C.F. Müller.

- Bratković, M. (2018) *Revizija po dopuštenju*. Zagreb: Pravna fakulteta Zagreb.
- Breznik, J. in Kerševan, E. (red.) (2008) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV založba, str. 132–141.
- Brinovec, U. in Pokrajčević, D. (2018) 'Glavna obravnava v nemški ureditvi upravnega spora' v Žuber, B. (ur.) (2018) *Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 128–138.
- Bryman, A. (1988) *Quantity and quality in social research*. London: Routledge.
- Bryman, A. (2004) *Social research methods, 2nd ed.* Oxford: Oxford University Press.
- Bubnov Škoberne, A. in Strban, G. (2010) *Pravo socialne varnosti*. Ljubljana: GV Založba.
- Cevc, A. (2022) 'Čas je za nadgraditev stališča do obveznosti glavne obravnave v upravnem sporu', *Pravna praksa*, 41(26) str. II-VII.
- Coase, R. H. (1960). 'The Problem of Social Cost', *The Journal of Law & Economics*, 3, str. 1–44.
- Coase, R. H. (1988) *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.
- Coase, R.H. (1937) The Nature of the Firm. *Economica*, 4: 386-405.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Coglianesi, C. (1997) 'Assessing consensus: The promise and performance of negotiated rulemaking', *Duke Law Journal* 46(6), 1997, str. 1255-1349.
- Coglianesi, C. (2022) 'Administrative Law: Governing Economic and Social Governance', *University of Pennsylvania Law School, Public Law Research Paper No. 22-05*, v: Hamilton, J. H. et al. (eds.) (2023) *Oxford Research Encyclopedia of Economics and Finance*, Oxford: Oxford University Press.
- Coglianesi, C., Kilmartin, H., & Mendelson, E. (2009) 'Transparency and public participation in the rulemaking process: Recommendations for the new administration', *George Washington Law Review* 77(4), 2009, str. 924-972.
- Cooter, R.D. in Porat, A. (2014) *Getting Incentives Right: Improving Torts, Contracts and Restitution*. Princeton University Press.

Croley, S. P. (2008) *Regulation and public interests: The possibility of good regulatory government*. Princeton University Press.

Cucić, V. (2015) *Upravni spor pune jurisdikcije: modeli i vrste (doktorska disertacija)*, Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.

Cucić, V. v Cucić, V. (ur.) (2019) '*Postupak rešavanja upravnih sporova*', Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji 1869-2019, Beograd: Upravni sud Republike Srbije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 135-177.

Cucić, V. v Krstić, I. in Lukić, M. (ur.) (2018) *Identitetki preobražaj Srbije: prilozi projektu 2018 – kolektivna monografija*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, str. 181-203.

D. K. Levine in S. A. Lippman (ur.) (1995) *The Economics of Information*, Edward Elgar Publishing.

Datla, K., in Revesz, R. L. (2013) 'Deconstructing independent agencies (and executive agencies)', *Cornell Law Review* 98(4), str. 769-843.

Davinić, M. v Cucić, V. (ur.) (2019) '*Pravna sredstva u upravnom sporu*', Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji 1869-2019, Beograd: Upravni sud Republike Srbije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 221-277.

De Geest, G. (2001) 'Comparative Law and Economics and the Design of Optimal Doctrines', v: Deffains, B. in Kirat T., (ur.) (2001) *Law and Economics in Civil Law Countries*. New York: JAI Elsevier. str. 107-124.

Dekleva, N. (2018) 'Pomen glavne obravnave pri odločanju o upravnom sporu polne jurisdikcije', *Javna uprava*, 3-4 (2018), str. 18.

Den Bergh, R.V. (2018) *The Roundabouts of European Law and Economics*, the Hague : Koninklijke Boom uitgevers.

Dika, M. in Triva, S. (2004) *Građansko parnično procesno pravo*. Zagreb: Narodne novine.

Dolenc, M. (2007) 'Od pasivne k aktivni vlogi sodnika v pravdnem postopku', *Pravna praksa*, št. 13–14, str. II–VIII.

Dolenc, M. (2008) 'Materialno procesno vodstvo - sredstvo za racionalizacijo postopka ali dodatno breme in prelaganje odgovornosti', *Podjetje in delo*, št. 6-7, 2008, str. 1568-1575.

- Drieckhaus, H. in Pietzner, R. (1996) *Einführung in das Allgemeine Verwaltungsrecht*. München: C. H. Beck.
- Dugar, G., Fajfar, T., Humar, M. in drugi (ur.) (2018) *Pravni terminološki slovar*. Ljubljana: Založba ZRC, ZRC SAZU.
- Edley, C. F., Jr. (1990) *Administrative law: Rethinking judicial control of bureaucracy*. New Haven: Yale University Press.
- Emerson, T. H. in Spiller, P. T. (1999) 'Strategic instruments: legal structure and political games in administrative law', *Journal of Law, Economics and Organization* 15(2), str. 349-377.
- Eyermann, E. in Fröhler, L. in drugi (2014) *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 14. izdaja. München: C. H. Beck.
- Faure, M. (2011) 'Regulatory Strategies in Environmental Liability', *Maastricht European Private Law Institute Working Paper* 2011(22), str. 129-187.
- Galič, A. (1996) 'Vmesni ugotovitveni zahtevek v pravnem postopku', *Zbornik znanstvenih razprav*, letn. 56, str. 59-79.
- Galič, A. (1998) 'Obvezno zastopanje strank po odvetniku v pravnem postopku', *Podjetje in delo*, 24(6-7), str. 1008-1017.
- Galič, A. (2003) 'Sankcije za neaktivnost strank v pravnem postopku', *Zbornik znanstvenih razprav* letn. 63, str. 157–186.
- Galič, A. (2004) *Ustavno civilno procesno pravo. Ustavna procesna jamstva, ustavna pritožba – meje preizkusa in postopek*. 1. natis. Ljubljana: GV Založba.
- Galič, A. (2016) 'Predhodno vprašanje in identična dejanska stanja v razmerju med kazenskim in pravnim postopkom', *Pravni letopis: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, str. 121-140.
- Galič, A. (2017a) 'Priprava glavne obravnave po noveli ZPP-E', *Odvetnik* 18(3), str. 8–12.
- Galič, A. (2017b) *Zakon o pravnem postopku (ZPP): (neuradno prečiščeno besedilo)*. 6., dopolnjena izd. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Galič, A. (2020) 'O protiustavnosti ureditve zahteve za varstvo zakonitosti v pravnem postopku', *Pravni letopis: zbornik Inštituta za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani*, str. 9-24.

Galić, A., Rostaš-Beroš, L. in Vezmar Barlek, I., (2011) *Upravni spor u praksi – Tužbe, žalbe, ostali podnesci, presude, rješenja s napomenama i abecednim kazalom pojmova*, Zagreb: Organizator.

Garibović, M., 2022, *Tužba u upravnom sporu – završni rad*, [splet]. Dostopno na: <https://repozitorij.pravo.unizg.hr/islandora/object/pravo%3A4733/datastream/PDF/view> (Dostop: 30. 9. 2023).

Götzl, P., Gruber, G., Reisner, H. in Winkler, R. (2015) *Das neue Verfahrensrecht der Verwaltungsgerichte (Kommentierung des VwGVG und der Bestimmungen zum Rechtsschutz vor VwGH und VfGH)*. Wien: Verlag Österreich.

Grafenauer, B. in Breznik, J. (2005) *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba.

Grafenauer, B. in Breznik, J. (2009) *Upravno pravo procesni del – Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV založba.

Herd, P., & Moynihan, D. P. (2021) 'Administrative burdens: Policymaking by other means', *Journal of Public Affairs Education* 27(2), str. 254-256.

Hesse, K. (1995) *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg: C. F. Müller.

Hirschleifer, J. (1973) 'Where Are We in the Theory of Information', *The American Economic Review* 63(2), str. 31-39.

Hirschleifer, J. in Riley, G. J. (1995) *The Analytics of Uncertainty and Information*. Cambridge University Press.

Horvat, B., (2014), 'Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja – sporna pitanja u praksi', *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 52, 1/2015., str. 221–242.

Hromc, T. (2016) *Stranska udeležba v upravnem in pravdnem postopku* (magistrsko delo). Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.

Hufen, F. (2000) *Verwaltungsprozessrecht*. 4. Auflage. Munchen: C. H. Beck

Hufen, F. (2005) *Verwaltungsprozessrecht*, 9. Auflage. Munchen: C. H. Beck.

Ipsen, J. (1996) *Staatsrecht I. (Staatsorganisationsrecht)*. Neuwied: Luchterhand.

Jerovšek, T. (2001) 'Začasne odredbe v upravnem postopku in upravnem sporu' v Šipec, M. (red.) (2001) *Začasne odredbe v civilnih sodnih postopkih, postopkih pred delovnimi in socialnimi sodišči, upravnimi sodišči, ustavnim sodiščem ter v upravnem postopku*. Ljubljana: GV Založba, str. 313–371.

Jerovšek, T. (2002) *Komentar Ustave RS: Ustavnost in zakonitost / 157. člen / Opredelitev upravnega spora po ZUS Dokončnost akta, ki se izpodbija* (splet). Dostopno na: <https://e-kurs.si/komentar/dokoncnost-akta-ki-se-izpodbija/> (dostop 29. avgust 2023).

Jerovšek, T. in Kovač, P. (2019) *Upravni postopek in upravni spor. Predelana in dopolnjena 2. izd.* Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Jordan, W. S. (2000) 'Ossification revisited: Does arbitrary and capricious review significantly interfere with agency ability to achieve regulatory goals through informal rulemaking?', *Northwestern University Law Review* 94(2), str. 393-450.

Juhart, J., Ude, L. in Wedam Lukić, D. (ur.) (1974) *Pravdni postopek*. Ljubljana: Uradni list SRS.

Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Kerševan, E. (2004) *Uprava in sodni nadzor*. Littera Scripta Manet, 4. publikacija. Ljubljana: Pravna fakulteta.

Kerševan, E. (2011) 'Uporaba ustavnih načel v upravnem postopku', *Javna uprava*, 2, str. 177.

Kerševan, E. (2016) 'Tožbeni zahtevki v upravnem sporu', *Odvetnik: glasilo Odvetniške zbornice Slovenije*, 18(2), str. 6-9.

Kerševan, E. (2017) 'Dokazni predlogi v splošnem in posebnih upravnih postopkih', 6-7 *Podjetje in delo*, 2017, str. 1012-1022;

Kerševan, E. (2020) 'Dokazovanje na glavni obravnavi v upravnem sporu', v: Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Kerševan, E. (2020) 'Dokazovanje na glavni obravnavi v upravnem sporu' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 159–175.

Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) : z novelo ZUS-1C*. 1. natis. Ljubljana: Lexpera, GV založba.

Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.

Kerševan, E. in Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba.

Kerševan, E. in Androjna, V. (2018) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. 2. spremenjena in dopolnjena izdaja. 2. natis. Ljubljana: IUS Software, GV založba.

Kilar Pahernik, V. et al (2020) *Analiza dostopa do sodb in dokumentov v sodnih spisih po odločbi Vrhovnega sodišča X Ips 4/2020*. Ljubljana: Transparency International Slovenija, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Kopp, F. O., Schenke, W.-R. in Schenke, R. P. (2013) *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. 19. izdaja. München: C. H. Beck.

Korpič Horvat, E. (2019) 'Razlogi za razveljavitev odločb delovnih in socialnih sodišč v postopkih z ustavnimi pritožbami', *Pravosodni bilten* 40(2), str. 45–59.

Korpić, I., (2006) 'Upravno sudovanje u svjetlu prilagodbe standardima EU-a' v Barbić, J. (ur.) (2006) *Reforma upravnog sudstva i upravnog postupanja*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava.

Kovač, P. (2016) 'Izzivi alternativnega reševanja sporov v upravnih razmerjih v Sloveniji in širše', *Zbornik znanstvenik razprav*, str. 69-91.

Kovač, P. in Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)*. 1. knjiga. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Kovač, P. in Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)*. 2. knjiga. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

Kraft, I. (2012) *Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012* (splet). Dostopno na: [http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch\\_2017\\_175.pdf](http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf) (dostop: 02.10.2023)

Krisper Krambereger, M. (1991) 'Razvoj javnega pravobranilstva', *Pravna praksa*, št. 1(10), str. 17.

- La Porta, R., Lopez-De-Silanes, F., Shleifer, A. in Vishny, R. W. (1997) 'Legal Determinants of External Finance', *The Journal of Finance*, 52(3), str. 1131-1150.
- Landes, M. W. in Posner, R. A. (1975) 'The private enforcement of law', *Journal of Legal Studies* 4(1), 1975.
- Leitzel, J. (2015) *Concepts in law and economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Leskovec, B. (2021) 'Prekluzije na glavni obravnavi v upravnem sporu', *Pravna praksa*, št. 6-7, 2021, str. 16-18.
- Levovnik, J. (2017) 'Priprave na glavno obravnavo in glavna obravnava po noveli ZPP-E', dostopno na:
- Lovšin, Š. (2018) 'Uporaba izvedenskih mnenj invalidske komisije v postopku pred sodiščem', *Pravna praksa*, 45(26), str. 29-30.
- Lovšin, Š. (2020) 'Obveznost izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu in standardi Evropskega sodišča za človekove pravice' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, str. 59–87.
- Lovšin, Š. in Štemberger, K. (2021) 'Posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu', *Zbornik znanstvenih razprav*, letn. 81, str. 85–108.
- Mackaay, E. (1982) *Economics of Information and Law*. Springer.
- MacKaay, E. (2013) *Law and Economics for Civil Law Systems*. Edward Elgar Publishing.
- Malesky, E. in Taussig, M. (2017) 'The danger of not listening to firms: Government responsiveness and the goal of regulatory compliance', *Academy of Management Journal* 60(5), str. 1741–1770.
- Malesky, E., in Taussig, M. (2018) 'Participation, Government Legitimacy, and Regulatory Compliance in Emerging Economies: A Firm-Level Field Experiment in Vietnam' *American Political Science Review* 113(2), str. 530-551.
- Mashaw, J. L. (1985) *Due process in the administrative state*. New Haven: Yale University Press.
- Mashaw, J. L. in Harfst, D. L. (1990) *The struggle for auto safety*. Boston: Harvard University Press.

- Mashaw, L. J. (1994) 'Improving the environment of agency rule-making: An essay on management, games, and accountability', *Law and Contemporary Problems* 57(1), str. 185–257.
- Mattei, U. (1997) *Comparative Law and Economics*. University of Michigan Press.
- Mavčič (ur.) in Pavčnik (ur.) (2000) *Ustavno sodstvo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
- McGarity, T. O. (1992) 'Some thoughts on 'deossifying' the rulemaking process', *Duke Law Journal* 41(6), str. 1385-1462.
- Melnick, R. S. (1983) *Regulation and the courts: The case of the clean air act*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Mežnar, Š. (2019) 'Izvedenci v postopkih pred socialnimi sodišči : novejša praksa ESČP in Ustavnega sodišča', *Delavci in delodajalci : revija za delovno pravo in pravo socialne varnosti*, 19(4), str. 483-495.
- Moore, M. H. (1995) *Creating public value: Strategic management in government*, Boston: Harvard University Press.
- Muha, M. (2020) 'Začasne odredbe v upravnem sporu', *Pravosodni bilten*, 41(2), str. 137–160.
- North, C. D. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O'Connell, A. J. (2008) 'Political cycles of rulemaking: An empirical portrait of the modern administrative state', *Virginia Law Review* 94(4), str. 889-986.
- Ogus, A. (1998) 'Regulatory Appraisal: A Neglected Opportunity for Law and Economics', 6 *European Journal of Law and Economics* 6(1), str. 53-68,
- Ogus, A. (2004) *Regulation: Legal Form and Economic Theory*. London: Hart Publishing.
- Ogus, A. (2006), *Costs and Cautionary Tales: Economic Insights fort the Law*. Hart Publishing.
- Olechowski, T. (2019) 'Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich' v: Sommermann, K.-P. in Schaffarzik, B. (ur.) (2019) *Handbuch der Geschichte der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Europa*. Berlin: Springer-Verlag, str. 1099–1130.

Orehar Ivanc, M. (2009) 'Institut dopuščene revizije po ZPP-D', *Pravna praksa*, 28(28), str. I–VIII.

Pavčnik, M. (2004) *Argumentacija v pravu: od življenjskega primera do pravne odločitve*. 2. izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Pavčnik, M. (2019) *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*. 5. izdaja. Ljubljana: GV Založba.

Pavčnik, M. in Novak, A. (ur.) (2020) *Razlagalni pomen pravnih načel*. Ljubljana: Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Razred za zgodovinske in družbene vede.

Pierce, R. J. (2012) 'Rulemaking ossification is real: A response to Testing the Ossification Thesis', *George Washington Law Review* 80(5), str. 1493-1503.

Pogorelčnik Vogrinc, N. (2015) *Začasne odredbe v civilnih sodnih postopkih*. Ljubljana: IUS Software, GV Založba.

Pogorelčnik, N. (2013) 'Regulacijskečasne odredbe', *Zbornik znanstvenih razprav*, 73(1), str. 135–160.

Posner, A. R. (2011) *Economic Analysis of Law*, 8th ed., New York: Wolters Kluwer.

Posner, R. A. (1972) *The Behavior of Administrative Agencies*. Chicago: The University of Chicago Press.

Posner, R. A. (1973) 'An Economic Approach to Legal Procedures and Judicial Administration', *The Journal of Legal Studies*, 2(2), str. 399-458.

Potrč, J. (2023) 'Večja učinkovitost postopkov v upravnem sporu', dostopno na: <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/novica/2/305390> (Dostop 19. avgust 2023).

Rajko, A., 2017, *Upravni spor – glavne razlike u odnosu na upravni postupak i parnični postupak*, [splet]. Dostopno na: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/upravni-spor-glavne-razlike-u-odnosu-na-upravni-postupak-i-parnicni-postupak-32262> (Dostop: 30. 9. 2023).

Rettensteiner, K. (2018) *Die verwaltungsgerichtlichen Verfahrensgrundsätze im Vergleich mit den Verfahrensgrundsätzen des verwaltungsbehördlichen Verfahrens und dem Grundsatz der Öffentlichkeit im zivilgerichtlichen Verfahren* (magistrsko-diplomsko delo). Gradec: Univerza Karla in Franca, Pravna fakulteta.

- Rijavec, V. (2003) *Civilno izvršilno pravo*. Ljubljana: GV Založba.
- Rose-Ackerman, S. (1988) 'The Progressive Law and Economics-And the New Administrative Law', *Yale Law Journal* 98(2), str. 341-368.
- Rose-Ackerman, S. (2007) Public Choice, Public Law and Public Policy. Keynote address, First World Meeting of the Public Choice Society Amsterdam, Mimeo.
- Rowley, J. (2014) 'Designing and using research questionnaires', *Management Research Review* 37(3), str. 308-330.
- Saris, W. E. in Galhoffer, I. N. (2014) *Design, Evaluation, and Analysis of Questionnaires for Survey Research*, 2nd ed., New York: Wiley.
- Schoch, F., Schmidt-Aßmann E. in Pietzner, R. (ur.) (2011) *Verwaltungsgerichtsordnung: Kommentar*. Band II. München: C. H. Beck.
- Schwartz, A. in Scott, R. E. (2007) Precontractual Liability and Preliminary Agreements.
- Shavell, S. (2004) *Foundations of Economic Analysis of Law*. Harvard University Press.
- Sladič, J. (2001) 'Začasna odredba po novi ureditvi upravnega spora', *Javna uprava*, 37(1), str. 61–77.
- Sodan, H. in Ziekow, J. (ur.) (2010) *Verwaltungsgerichtsordnung: Großkommentar*. 3. izdaja. Baden-Baden: Nomos.
- Sovdat, J. (2016) *Ustavno procesno pravo : praktikum*. 2., spremenjena in dopolnjena izd. Ljubljana: Pravna fakulteta.
- Spruk, R. in Kovač, M. (2019) 'Transaction costs and economic growth under common legal system: State-level evidence from Mexico', *Economics and Politics* 31(2), str. 240-292.
- Stern, K. (2000) *Verwaltungsprozessuale Probleme in der öffentlich-rechtlichen Arbeit*. München: C.H. Beck.
- Steve, H. (2020) Quantitative Analysis of Questionnaires: Techniques to Explore Structures and Relationships, London: Routledge.
- Stewart, R. B. (1975) 'The Reformation of Administrative Law', *Harvard Law Review* 88(3), str. 669–813.

Stigler, G. J. (1971) 'The Theory of Economic Regulation', *Bell Journal of Economics and Managerial Science* 2(2), str. 3-21.

Sunstein, R. C. (2002) *The cost-benefit state: The future of regulatory protection*. Washington: American Bar Association.

Sunstein, R. C. (2013) 'The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and realities', *Harvard Law Review* 126(7), str. 1838-1878.

Šipec, M. (2001) 'Začasne odredbe v civilnih sodnih postopkih' v Šipec, M. (red.) (2001) *Začasne odredbe v civilnih sodnih postopkih, postopkih pred delovnimi in socialnimi sodišči, upravnimi sodišči, ustavnim sodiščem ter v upravnem postopku*. Ljubljana: GV Založba, str. 17-280.

Štemberger Brizani, K. (2023) Upravne pogodbe v slovenskem pravu: doktorska disertacija. [online] [K. Štemberger]. Dostopno na: <<https://repozitorij.uni-lj.si/IzpisGradiva.php?id=144520>>.

Tadina, U. (2018) 'Potrebna skrbnost strank v pravnem postopku pred in po sprejetju novele ZPP-E', *Pravna praksa*, št. 15, str. 25.

Tomić, Z. R. (2010) 'Upravni spor i upravno sudovanje u savremenoj Srbiji', *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 47(1), str. 21-35.

Trampuš, Z. (2007) 'Materialno procesno vodstvo in sodna poravnava' v *Podjetje in delo* št. 6-7, str. 1549-1560.

Tratar, B. (2014) 'Državno pravobranilstvo kot pravosodni državni organ', *Pravosodni bilten*, št. 4, str. 93-145.

Tratnik, L. (2023) 'Merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov v upravnem sporu', dostopno na: <https://repozitorij.uni-lj.si/Dokument.php?id=165707&lang=slv> (Dostop 23. oktober 2023).

Ude, L. (2002) *Civilno procesno pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Ude, L. (2017) *Civilno procesno pravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Ude, L. in Galič, A. (2002) 'Reforma pravnih sredstev v pravnem postopku', *Podjetje in delo*, 28(6-7), str. 1574-1585.

Ude, L. in Galič, A. (red.) (2005) *Pravni postopek: zakon s komentarjem*. 1. knjiga. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, GV Založba.

Ude, L. in Galič, A. (red.) (2009) *Pravdni postopek: zakon s komentarjem*. 3. knjiga. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, GV Založba.

Ude, L. in Galič, A. (ur.) (2010a) *Pravdni postopek: zakon s komentarjem*. 1. knjiga. Ponatis. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, GV založba.

Ude, L. in Galič, A. (ur.) (2010b) *Pravdni postopek: zakon s komentarjem*. 2. knjiga. Ponatis. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, GV založba.

Ude, L. in Galič, A. (ur.) (2010c) *Pravdni postopek: zakon s komentarjem*. 3. knjiga. Ponatis. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, GV založba.

Vermeule, A. (2015) 'Optimal abuse of power'. *Northwestern University Law Review* 109(3), str. 673-694.

Vlada Republike Slovenije (2021): Besedilo Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu [splet]. Dostopno na: <https://e-uprava.gov.si/download/edemokracija/datotekaVsebinska/523326?disposition=inline> (Dostop: 29. avgust 2023).

Vlada Republike Slovenije (2022) Besedilo Predloga zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu [splet]. Dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/25fc7e7a12a8297043b07e6a6f6231127f674c6ae2b1de243d632e409775b13c> (Dostop: 1. september 2023).

Von Wangenheim, G. (2004) *Procedural Rules and Administrative Decisions, Encyclopedia of Law and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Vučetić, D. v Cucić, V. (ur.) (2019) ", Zbornik radova 150 godina upravnog spora u Srbiji 1869-2019, Beograd: Upravni sud Republike Srbije, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, str. 177-221.

Wedam Lukić, D. (2020) 'Pomen temeljnih načel v civilnem procesu' v Pavčnik, M. in Novak, A. (ur.) (2020) *Razlagalni pomen pravnih načel*. Ljubljana: SAZU, str. 85–101.

- Wedam-Lukič, D. (1998) 'Vloga sodišča in strank pri zbiranju procesnega gradiva', *Podjetje in delo*, št. 6–7, str. 984–991.
- Weigel, W. (2006) 'Why Promote the Economic Analysis of Public Law?', *Homo Economicus* 23(2), str. 195–216.
- Wilson, Q. James, (1989) *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Wolf, J. P. (1993) 'A case survey of bureaucratic effectiveness in U.S. cabinet agencies: Preliminary. Results', *Journal of Public Administration Research and Theory* 3(1), str. 161–81.
- Yackee, J. W. in Yackee, S. W. (2010) 'Administrative procedures and bureaucratic performance: Is agency rulemaking "ossified"?', *Journal of Public Administration Research and Theory* 20(2), str. 261–282.
- Zima Jenull, T. (2010) 'Izvrševanje začasnih odredb v upravnem sporu', *Pravna praksa*, št. 6–7, str. 26.
- Zobec, J. (2009) 'Zloraba procesnih pravic', *Podjetje in delo* 35(6–7), str. 1369–1383.
- Zobec, J. (2015) 'Od individualnega do javnega (precedenčnega) namena Vrhovnega sodišča: ustavnopravni vidik', *Podjetje in delo* 41(6–7), str. 919–937.
- Žuber, B. (2017) 'Ustavnosodni nadzor zakonodajnega referenduma z vidika nekaterih temeljnih pravnih načel', *Pravnik*, 72(9/10), str. 623–652.
- Žuber, B. (2020) 'Materialno procesno vodstvo v upravnem sporu' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta, Založba Pravne fakultete, str. 119–158.
- Žuber, B. (2020) Predgovor, v Žuber Bruna (ur.) (2020), *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 11.
- Žuber, B. (2020) 'Ustavna izhodišča javne obravnave v upravnem sporu' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 17–42.
- Žuber, B. (2021) 'Je čas za spremembo prevladujoče prakse sojenja v upravnem sporu na sejah?' *Pravna praksa*, 40(1/2), str. 6–9.

Žuber, B. (2022) 'Izvajanje materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu', *Odvetnik – Revija Odvetniške zbornice Slovenije*, XXIV(2), str. 12–15.

Žuber, B. (2023) 'Temeljne pravice strank v davčnih postopkih' v Kerševan, E. in Podlipnik, J. (ur.) (2023) *Splošno davčno pravo*. 1. natis. Ljubljana: Lexpera, GV Založba.

Žuber, B. in Marflak Trontelj, J. (2021) 'Alternativno reševanje upravnih sporov' *Pravna praksa*, 40(46), str. 8-10.