

# Pravnik

revija za pravno teorijo in prakso

Letnik 78 (140)

kot naslednik revije

SLOVENSKI PRAVNIK

Številka 11-12/2023

*Slovenski pravnik* je prvič izšel leta 1862 (izdajatelj dr. Jakob Radoslav Razlag), v letih 1870–1872 so izšli trije letniki revije *Pravnik slovenski* (izdajatelj dr. J. R. Razlag). Leta 1881 je kot 1. letnik izšla revija *Slovenski pravnik* in nato še leta 1882 in 1883 (izdajatelj dr. Alfons Mosche). Leta 1888 je izšel 4. letnik revije (izdajatelj društvo Pravnik), ki je nato izhajala (razen v letih 1918 in 1919) do leta 1944. Leta 1946 (kot 1. letnik) je začela izhajati revija *Ljudski pravnik*, ki se je leta 1953 preimenovala v *Pravnik*; od 1. januarja 1965, po združitvi z revijo Javna uprava, izhaja *Pravnik* kot revija za pravno teorijo in prakso, maja 2015 pa je postala tudi naslednik revije Slovenian Law Review, ki jo je Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani izdajala od leta 2004.

Revija *Pravnik* je vključena v mednarodne bibliografske baze *Internationale Bibliographie der Zeitschriftenliteratur* (IBZ), *CSA Philosopher's Index*, *ProQuest* in *HeinOnline*, Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS) pa jo je vključila med slovenske revije v mednarodnih bazah podatkov iz seznama ARRS.

*Izdajo najstarejše slovenske pravne revije sofinancira  
Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije.*

Uredniški odbor:

**dr. Matej Accetto, dr. Mitja Deisinger, Hinko Jenull, dr. Miha Juhart,  
dr. Erik Kerševan, Boštjan Koritnik, dr. Janez Kranjc, dr. Marijan Pavčnik,  
dr. Konrad Plauštajner, dr. Saša Prelič, Mojca Seliškar Toš, dr. Darja Senčur Peček,  
dr. Grega Strban, dr. Alenka Šelih, dr. Mirjam Škrk, dr. Verica Trstenjak,  
dr. Lojze Ude, dr. Dragica Wedam Lukić**

Mednarodni uredniški odbor:

**dr. Mihajlo Dika, dr. Katja Franko-Aas, dr. Tatjana Machalová,  
dr. Miomir Matulović, dr. Ivan Padjen, dr. Joseph (Jože) Straus, dr. Jernej Sekolec**

Odgovorna urednica:

**dr. Dragica Wedam Lukić**

Strokovni urednik:

**Boštjan Koritnik**

Tehnični urednik:

**Dean Zagorac**

**Pravnik** Izdajatelj in založnik: Zveza društev pravnikov Slovenije, v sodelovanju s  
Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani

Naslov: Poljanski nasip 2, 1000 Ljubljana

Tisk: Litteralis, d.o.o.

Naklada: 400 izvodov

Izide 12 števil na leto, v šestih zvezkih.

Spletna stran s kazalom, povzetki, navodili za avtorje in naročilnico  
(tudi v angleščini): **[www.revija-pravnik.si](http://www.revija-pravnik.si)**

**Naročila**

e-naslov: [pravnik@revija-pravnik.si](mailto:pravnik@revija-pravnik.si), tel.: 01 42 03 113, faks: 01 42 03 115

**Letna naročnina (cene z DDV):**

- za pravne osebe 100,02 EUR, posamezni zvezek 25,00 EUR
- za posameznike 70,00 EUR, posamezni zvezek 20,00 EUR
- za študente 30,00 EUR, posamezni zvezek 10,00 EUR
- za tujino 180,00 EUR, posamezni zvezek 40,00 EUR

IBAN: SI56 6100 0000 9259 676

## VSEBINA

### *Članki*

Bruna Žuber,  
Urška Tadina

Presoja dokaznih predlogov v upravnem  
sporu – 559

Lucija Strojan

Pravni položaj Državne revizijske komisije:  
Zakaj omejevati sodno varstvo zoper njene  
odločitve? – 591

Marko Kranjec

Razhajanja glede razlage Aneksa št. 10 k  
Daytonskemu mirovnemu sporazumu med  
Uradom Visokega predstavnika za Bosno in  
Hercegovino ter Republiko Srbsko – 615  
(*daljši povzetek v slovenskem jeziku*) – 627

### *Drugi članki in prispevki*

Oskar Škulj,  
Kaja Mele

Kar je bilo pred desetletjem povsem  
normalno, je danes »nepošteno« – 631

### *Prikazi knjig*

Vid Žepič

*Hethitica*. Prispevek k razvoju hetitskega  
prava – 637

### *In memoriam*

Peter Golob

Vasilij Vasko Polič, vrhovni sodnik svetnik  
(1940–2023): Teater, sodnija, erotika – 641

*Avtorski sinopsisi*

*(v slovenskem in angleškem jeziku) – 643*

*Navodila za avtorje*

*(v slovenskem, angleškem in hrvaškem  
jeziku) – 655*

# CONTENTS

## *Articles*

Bruna Žuber,  
Urška Tadina

Assessment of Proposed Evidence in an  
Administrative Dispute – 559

Lucija Strojan

The Legal Position of the National Review  
Commission: Why is the Judicial Protection  
Against its Decisions Being Limited? – 591

Marko Kranjec

Differences Relating to Interpretation of  
Annex 10 of the Dayton Peace Agreement  
between the Office of the High Representative  
for Bosnia and Herzegovina and Republika  
Srpska – 615  
(*longer summary in Slovenian language*) – 627

## *Other Articles and Contributions*

Oskar Škulj,  
Kaja Mele

What Was Completely Normal a Decade Ago  
Is Now Deemed “Unfair” – 631

## *Book Reviews*

Vid Žepič

*Hethitica*: A Contribution to the Development  
of Hittite Law – 637

## *In Memoriam*

Peter Golob

Vasilij Vasko Polič, Supreme Court Senior  
Judge (1940–2023): Theatre, Court,  
Erotica – 641

*Authors' Synopses*

*(in Slovenian and English language) – 643*

*Guidelines for Authors*

*(in Slovenian, English and Croatian  
language) – 655*

## PRESOJA DOKAZNIH PREDLOGOV V UPRAVNEM SPORU

**Bruna Žuber,**

*univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, docentka na  
Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

**Urška Tadina,**

*univerzitetna diplomirana pravnica, doktorica pravnih znanosti, pravosodna  
svetnica na Vrhovnem sodišču RS*

### 1. UVOD

Pravica predlagati dokaze in si zagotoviti njihovo izvajanje v sodnem postopku je del pravice do izjave strank v postopku, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave Republike Slovenije (Ustava).<sup>1</sup> Po drugi strani pravica do dokaza ni absolutna, zato lahko sodišče izvedbo dokaza tudi zavrne, če so podani ustavno sprejemljivi formalni ali vsebinski razlogi.

Upravni spor se razvija v smeri vse aktivnejše vloge upravnega sodišča pri ugotavljanju relevantnega dejanskega in pravnega stanja v zadevi. Še pred nekaj leti je bila prevladujoča praksa, da sodišče v primeru zmotno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja zadevo vrne upravnim organom v ponovno odločanje, danes pa je ugotavljanje dejanskega stanja na glavni obravnavi običajna faza upravnosodnega odločanja. Pomemben del ugotavljanja dejanskega stanja je dokazovanje. Kljub možnosti, da sodišče v upravnem sporu izvaja dokaze po uradni dolžnosti, je pretežni del aktivnosti za izvedbo dokazov na strankah postopka. Sodišče je dolžno podane dokazne predloge presoditi in sprejeti odločitev glede izvedbe posameznega dokaza.

Prispevek obravnava presojo dokaznih predlogov v upravnem sporu. Najprej se opredeljuje do pomena in uresničevanja pravice do dokaza ter s tem povezano porazdelitve trditvenega in dokaznega bremena v upravnem sporu. Nato se s teoretičnega in praktičnega vidika osredotoča na presojo dokaznih predlogov

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 33/91I in nasl.

v upravnem sporu in pri tem razlikuje med formalnimi in materialnimi merili presoje dopustnosti dokaznih predlogov. Prispevek analizira tudi uporabo dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, preučuje presojo dokaznih predlogov pri odločanju o izdaji začasne odredbe ter razčlenjuje standarde obrazložitve zavrnitve dokaznih predlogov.

Namen prispevka je predstaviti teoretične podlage za presojo dokaznih predlogov v upravnem sporu ter se kritično opredeliti do njihove uporabe v upravnosodni praksi. Prispevek je zasnovan na delovni hipotezi, da se merila presoje dokaznih predlogov v upravnosodni praksi še razvijajo in da je mogoče pričakovati, da se bo ta trend nadaljeval v smeri približevanja merilom, ki veljajo v pravdnem postopku, da pa bo pri tem prihajalo do nekaterih razlik zaradi specifik upravnega spora.

## 2. PRAVICA DO DOKAZA V UPRAVNEM SPORU

V upravnem sporu je dejansko stanje samostojen predmet odločanja v primeru tožbeno zatrjevanega zmotno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. V tem primeru je ugotavljanje dejanskega stanja, katerega pomemben del je dokazovanje, osrednja in bistvena faza upravnega spora.<sup>2</sup>

Enako varstvo pravic iz 22. člena Ustave zagotavlja strankam enakopravnost v postopku in procesno uravnotežen položaj, ki jim omogoča, da učinkovito uveljavljajo svoje pravice, interese in pravne koristi ter da se po drugi strani branijo pred zahtevki in dejanji nasprotnih strank.<sup>3</sup> Pravica iz 22. člena Ustave strankam omogoča tudi, da v postopku podajajo dokazne predloge in se izjavijo o dokaznih predlogih nasprotne stranke, da sodelujejo v dokaznem postopku ter se izjavijo o rezultatih dokazovanja.<sup>4</sup> Sestavni del pravice iz 22. člena Ustave je tudi pravica do izvedbe dokazov na glavni obravnavi v upravnem sporu.<sup>5</sup> Pravica do dokaza v upravnem sporu sicer ni absolutna, morajo pa posegi v to pravico in njene omejitve temeljiti na restriktivni razlagi ustav-

<sup>2</sup> Prim. N. Smrekar, nav. delo, str. 114.

<sup>3</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča RS Up-373/05 z dne 15. marca 2007. Glej tudi A. Galič, nav. delo (2019), str. 171.

<sup>4</sup> Na primer odločba Ustavnega sodišča RS Up-680/14 z dne 5. maja 2016 in sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 127/2022 z dne 6. julija 2022.

<sup>5</sup> Na primer odločba Ustavnega sodišča RS Up-1099/18 z dne 12. septembra 2019. Da je pravica do izvajanja dokazov ustavna pravica, je v svoji sodni praksi večkrat navedlo tudi Vrhovno sodišče RS. Glej sklepe Vrhovnega sodišča RS X Ips 233/2014 z dne 3. marca 2016, X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017, X Ips 396/2016 z dne 24. oktobra 2018 in X Ips 119/2016 z dne 30. januarja 2019.

noskladne zakonske ureditve. Ker je pravica do dokaza ustavna pravica, njeno omejevanje s podzakonskim predpisom ni dopustno.<sup>6</sup>

V mednarodnopravnem oziru se ustavnoproceno jamstvo, ki izhaja iz 22. člena Ustave, vsebinsko presoja po prvem odstavku 6. člena Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP).<sup>7</sup> Ustavno sodišče zavzema stališče, da pravica iz 22. člena Ustave vsebinsko ustreza prvemu odstavku 6. člena EKČP.<sup>8</sup> Po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) iz te določbe izhaja pravica do poštenega obravnavanja, ki zajema predvsem enakost orožij in kontradiktorni postopek.<sup>9</sup> ESČP pojasnjuje, da zahteva po enakosti orožij (angl. *equality of arms*) v smislu pravičnega ravnotežja (angl. *fair balance*) med strankami pomeni, da mora imeti vsaka stranka možnost, da predstavi svojo zadevo vključno s svojimi dokazi pod pogoji, ki je ne postavljajo v bistveno slabši položaj v primerjavi z nasprotno stranko.<sup>10</sup>

Izvajanje dokazov v upravnem sporu ima podlago v drugem odstavku 51. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1),<sup>11</sup> z izvajanjem dokazov pa je neločljivo povezan institut glavne obravnave.<sup>12</sup> Sodišče v upravnem sporu mora na glavni obravnavi praviloma odločiti o dokaznih predlogih in dokaze tudi izvesti. Po 53. členu ZUS-1 ima sodnik možnost izvajanja posameznih dokazov tudi zunaj glavne obravnave, če to oceni za koristno za nadaljnji potek obravnave.

V starejši praksi Vrhovnega sodišča je bila glavna obravnava skladno s takratnimi stališči Ustavnega sodišča razumljena kot sredstvo za izvajanje doka-

<sup>6</sup> Tako tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31, ki se sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 1132/2006 z dne 17. marca 2010.

<sup>7</sup> 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 (EKČP), Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94 in nasl.

<sup>8</sup> Ustavno sodišče RS je v odločbi Up-434/14 z dne 8. januarja 2015 navedlo: »Ker vse tisto, kar glede obrazloženosti terja ta konvencijska pravica, jamči tudi 22. člen Ustave, je odgovor na očitke o neskladju z 22. členom Ustave tudi odgovor na očitke o neskladju s prvim odstavkom 6. člena EKČP.« Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča RS Up-538/20 z dne 19. januarja 2023.

<sup>9</sup> A. Galič, nav. delo (2014), str. 77. Glej tudi v tem prispevku navedeno sodno prakso ESČP.

<sup>10</sup> Sodba v zadevi *Dombo Beheer B. V. proti Nizozemski* z dne 27. oktobra 1993.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 105/06 in nasl. Drugi odstavek 51. člena ZUS-1 predpisuje, da je sodišču naložena dolžnost izvedbe dokazov na glavni obravnavi, 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>12</sup> N. Smrekar, nav. delo, str. 301. Prim. A. Galič, nav. delo (2005), str. 55.

zov.<sup>13</sup> V novejši praksi je Ustavno sodišče pravico do glavne obravnave pred sodnikom opredelilo kot samostojno človekovo pravico.<sup>14</sup> Pojasnilo je, da je namen glavne obravnave v upravnem sporu, ko se organ in stranka srečata v procesno enakopravnem razmerju, v tem, da sodišče na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere potrebno dokazno gradivo za presojo zakonitosti upravnega akta.<sup>15</sup> Vrhovno sodišče se je stališču Ustavnega sodišča, da ima glavna obravnava tudi v upravnem sporu enako naravo in smisel kot glavna obravnava pred katerimkoli drugim sodiščem, izrecno pridružilo in poudarilo, da je glavna obravnava v upravnem sporu namenjena tudi odločanju o tem, katere dokaze je treba izvesti za razjasnitev spornega dejanskega stanja; izvedba glavne obravnave pa tako ni odvisna od presoje, katere dokaze je mogoče oziroma potrebno izvesti na glavni obravnavi, temveč je tudi to presojo treba opraviti prav na sami glavni obravnavi.<sup>16</sup> V tej zvezi je Vrhovno sodišče takrat veljavno določbo druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki je omogočala, da lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi v primeru spornega dejanskega stanja, če stranke navajajo le tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev, ocenilo za protiustavno.<sup>17</sup> Kljub jasnemu stališču Vrhovnega sodišča ta določba z novelo ZUS-1C ni bila črtana. Nič manj problematična ni z novelo ZUS-1C dodana nova izjema, ki sodišču omogoča odločanje brez glavne obravnave tudi v primerih, ko je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, če stranke predlagajo zgolj take dokaze, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov.<sup>18</sup> Utemeljenih razlogov za določitev druge in tretje alineje drugega odstavka v veljavno besedilo 59. člena ZUS-1 iz obrazložitve predloga novele ZUS-1C ni mogoče

<sup>13</sup> Glej na primer sklepa Ustavnega sodišča RS Up-47/06 z dne 15. maja 2007 in Up-1057/07 z dne 23. septembra 2008. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS I Up 235/2014 z dne 22. julija 2014, v kateri je pravica strank do izvedbe glavne obravnave utemeljena neposredno na podlagi 22. člena Ustave.

<sup>14</sup> Odločbe Ustavnega sodišča RS Up-360/16 z dne 18. junija 2020 (Ustavno sodišče se v tej zadevi sklicuje na sodbo ESČP v zadevi *Göç proti Turčiji* z dne 11. julija 2002), Up-1021/19 in Up-1035/19 z dne 9. novembra 2021, Up-685/19 z dne 9. novembra 2021).

<sup>15</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS Up-360/16 z dne 18. junija 2020.

<sup>16</sup> Sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 in X Ips 120/2020 z dne 9. decembra 2020.

<sup>17</sup> Glej na primer sklepe Vrhovnega sodišča RS X Ips 44/2021 z dne 7. julija 2021, X Ips 120/2020 z dne 9. decembra 2020 in X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

<sup>18</sup> Gre za tretjo alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1, po kateri je sodišču dana možnost odločanja brez glavne obravnave (torej tudi, kadar je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno) v primerih, če stranke predlagajo zgolj take dokaze, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov.

razbrati.<sup>19</sup> Tako je že zdaj jasno, da bodo obravnavane izjeme od obveznosti izvedbe glavne obravnave zagotovo predmet prihodnjih strokovnih razprav, hkrati pa tudi morebitnih kritičnih stališč v sodni praksi.

Novela ZUS-1C je v tretjem odstavku 64. člena ZUS-1 določila nov institut, tj. način določitve izvršitve odločbe sodišča, ki je lahko povezan tudi z dokazovanjem. Sicer je že do sprejetja novele ZUS-1C lahko sodišče konkretiziralo vezanost upravnega organa tako, da se je z izrekom sodbe ob odpravi upravnega akta dodatno še naložilo upravnemu organu določeno ravnanje.<sup>20</sup> Omenjena novost bo uporabljiva primeroma v situaciji, ko bo Upravno sodišče presodilo, da lahko upravni organ sam hitreje in učinkoviteje dopolni dokazni postopek. Takšno ravnanje bo upravičeno še zlasti v primerih, ko bo Upravno sodišče že izvedlo posamezne dokaze na glavni obravnavi, preostale pa bo naložilo v izvedbo upravnemu organu.

### 3. TRDITVENO IN DOKAZNO BREME V UPRAVNEM SPORU

Temeljni cilj izvedbe dokazov je doseči prepričanje o resničnosti nekega dejstva. Izhodišče za ravnanje sodišča in strank v upravnem sporu je določeno v prvem odstavku 20. člena ZUS-1, po katerem je sodišče dolžno preizkusiti dejansko stanje v okviru tožbenih navedb. To pomeni, da je trditveno breme glede nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja na tožniku, sodišče pa je v zvezi s tem dolžno vse navedbe strank, ki niso očitno neutemeljene, presoditi in se do njih v obrazložitvi odločbe jasno in nedvoumno opredeliti.<sup>21</sup> Na podano trditveno podlago je sodišče vezano, kar pomeni, da ne more samo dopolnjevati ali širiti tožbenih navedb. Navedeno je odraz načela dispozitivnosti ravnanja stranke s tožbo in njenim predlogom.<sup>22</sup>

Trditveno breme je neločljivo povezano z dokaznim bremenom. Dokazno breme praviloma nosi tisti, ki zatrjuje obstoj posameznega pravno pomembnega dejstva, ki ga je treba upoštevati pri odločanju.<sup>23</sup> V upravnem sporu je uve-

<sup>19</sup> V zvezi s tem glej Predlog ZUS-1C, EVA: 2022-2030-0019. Besedilo je dostopno na portalu Tax-Fin-Lex: <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=e949becf-f017-49e4-adc9-b7e0ec236324&qh=ZUS-1C>> (3. 11. 2023). Glede tretje alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1 tudi teorija (E. Kerševan, nav. delo (2023), str. 103) utemeljeno opozarja, da ostaja nejasno, kaj točno je želel zakonodajalec s tem urediti, saj ni razvidno, kako je mogoče v sodnem postopku med strankama sporna dejstva ugotoviti brez izvajanja dokazov.

<sup>20</sup> O tem glej E. Kerševan, nav. delo (2023), str. 111.

<sup>21</sup> Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020.

<sup>22</sup> N. Smrekar, nav. delo (2019), str. 114.

<sup>23</sup> V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo (2006), str. 339.

ljavljeno razpravno načelo, po katerem so stranke dolžne priskrbeti ustrezno procesno gradivo. Pri tem mora sodišče paziti na ustrezno porazdelitev dokaznega bremena. To pomeni, da je skladno s trditvenim in dokaznim bremenom posamezna dejstva dolžna dokazati stranka, ki jih zatrjuje, sodišče pa se sooča z vprašanjem, ali je od stranke razumno pričakovati, da svoje trditve podpre z ustreznimi dokazi. V tem smislu se je Vrhovno sodišče v svoji praksi že srečalo z vprašanjem, ali je treba dokazno breme v okoliščinah konkretnega primera oceniti kot nemogoče.<sup>24</sup> Upravni sodnik mora torej pozorno spremljati uravnoteženost in porazdelitev dokaznega bremena med strankami, saj bodo izjemni primeri zahtevali prevajitev tega bremena bodisi na nasprotno stranko bodisi na sodišče. Vztrajanje pri predložitvi dokazov, s katerimi stranka ne razpolaga in do njih nima dostopa, bi lahko privedlo do nerazumne, v razmerju do nasprotne stranke pa tudi do nesorazmerne porazdelitve dokaznega bremena.<sup>25</sup>

Pomembno je tudi stališče Vrhovnega sodišča, da stranka ne more pričakovati, da bodo rezultati dokaznega postopka nadomestili njeno trditveno breme.<sup>26</sup> Manjkajoče trditvene podlage ne more nadomestiti izvedba dokazov in zato tudi informativni ali poizvedovalni dokaz, pri katerem manjkajo dejanske navedbe in ki naj se izpelje zato, da bo šele njegova izvedba omogočila navedbo določenih trditve, v upravnem sporu ni dovoljen.<sup>27</sup> Dokazno breme stranki nalaga obveznost, da skrbno spremlja potek postopka in da za svoje jasne in natančne navedbe oziroma nasprotne trditve pravočasno predlaga ustrezne dokazne predloge. Stranka ne zadosti dokaznemu bremenu že s tem, da zgolj poda kakršenkoli dokazni predlog oziroma predloži dokaz, temveč je dolžna za svoj uspeh v postopku predložiti kvaliteten dokaz, torej tak, ki temelji na konkretnih navedbah in ki bo dejansko zmožen potrditi konkretne navedbe stranke.

Sodišče v upravnem sporu lahko na podlagi drugega odstavka 20. člena ZUS-1 po uradni dolžnosti izvede tudi druge dokaze, ki bodo pripomogli k razjasnitvi zadeve. Slednje je izjema od pravnega postopka, v katerem sme sodišče izva-

<sup>24</sup> Glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 389/2016 z dne 10. oktobra 2018, ki je bila sicer pozneje razveljavljena z odločbo Ustavnega sodišča RS Up-21/19 z dne 12. januarja 2023.

<sup>25</sup> Tako sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 76/2017 z dne 10. oktobra 2018.

<sup>26</sup> O tem glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 3/2021 z dne 1. marca 2023. V zvezi s to zadevo je bila s sklepom X DoR 229/2019 z dne 9. septembra 2020 dopuščena revizija glede vprašanja »na kakšen način mora stranski udeleženec v postopku izdaje gradbenega dovoljenja konkretizirati trditve glede smrada in hrupa«, da zahtevana raven trditvenega bremena ne bi nesorazmerno in čezmerno obremenila stranskih udeležencev v postopku izdaje gradbenega dovoljenja.

<sup>27</sup> Prim. tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 3/2021 z dne 1. marca 2023.

jati dokaze le v primeru zakonsko predvidenih okoliščin.<sup>28</sup> Navedeno je posledica uveljavljenega preiskovalnega pooblastila, ki daje sodniku v upravnem sporu širša pooblastila kot v pravdnem postopku in je torej korektiv uveljavljenemu razpravnemu načelu. V zvezi z izvajanjem dokazov po uradni dolžnosti na podlagi drugega odstavka 7. člena ZPP je Vrhovno sodišče poudarilo, da ne zadošča, da se stranki omogoči izjava o dokazih nasprotne stranke, ampak ji mora biti zagotovljena tudi možnost izjave glede dokazov, ki jih sodišče izvede po uradni dolžnosti.<sup>29</sup> Temu primerljiv je 21. člen ZUS-1, ki nalaga sodišču dolžnost, da v primeru, če samo ugotavlja dejansko stanje, zagotovi strankam možnost, da se izjavijo o vseh relevantnih dejstvih in okoliščinah.

Izvajanje dokazov po uradni dolžnosti daje sodišču aktivno vlogo v primerih, ko stranke kljub spornemu dejanskemu stanju v tožbi oziroma odgovoru na tožbo in nadaljnjih pripravljalnih vlogah ne predlagajo izvedbe ustreznih dokazov. Preiskovalno pooblastilo sodišča v upravnem sporu sicer ne pomeni, da strankam sploh ni treba predlagati dokazov in da se lahko zanesejo, da bo njihovo pasivnost v celoti nadomestilo sodišče.<sup>30</sup> Stranka se tako ne more zanesti, da bo sodišče izvajalo dokaze brez njenega predloga, saj bo sodišče na lastno pobudo izvajalo dokaze predvsem v primerih, ko ti stranki ne bodo znani oziroma do njih ne bo imela dostopa in jih dejansko ne bo mogla predložiti za potrditev svojih navedb.<sup>31</sup> Navedeno kaže na to, da bo sodišče uporabilo svoja preiskovalna pooblastila zlasti v primerih, ko stranka kljub izkazani ustreznosti oziroma zadostni procesni skrbnosti v postopku določenih dokazov ne bo predložila ali ne bo mogla predložiti. Smiselno je tudi, da sodišče po uradni dolžnosti izvede tiste dokaze, ki jih je pred tem že izvedel upravni organ v postopku izdaje upravnega akta, pa sodišče kljub temu meni, da dejansko stanje ni bilo pravilno in popolno ugotovljeno.<sup>32</sup>

V teoriji se je že postavilo vprašanje, kako široko se lahko uporabijo pooblastila sodišča za izvajanje dokazov po uradni dolžnosti v primeru pasivnosti stranke postopka, ki sama ne poda ustreznega dokaznega predloga.<sup>33</sup> Smiselno izhodišče za ravnanje v tem primeru je presoja, ali bodo okoliščine zadeve opravičevale aktivno vlogo sodnika, še zlasti glede na siceršnjo procesno (ne)

<sup>28</sup> Na podlagi drugega odstavka 7. člena Zakona o pravdnem postopku (ZPP, Uradni list RS, št. 26/99 in nasl.) sme sodišče izvajati dokaze, ki jih stranke niso predlagale, če iz obravnave in dokazovanja izhaja, da imajo stranke namen razpolagati z zahtevki, s katerimi ne morejo razpolagati; ob tem mora strankam dati možnost, da se o tako izvedenih dokazih izjavijo.

<sup>29</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 117/2012 z dne 4. februarja 2013.

<sup>30</sup> B. Žuber, nav. delo (2020), str. 125.

<sup>31</sup> N. Smrekar, nav. delo, str. 115.

<sup>32</sup> B. Žuber, nav. delo (2020), str. 125.

<sup>33</sup> E. Kerševan, nav. delo (2020), str. 169.

skrbnost vseh strank postopka. Vse to bo seveda veljalo ob predpostavki, da lahko konkretni dokaz pripomore k razjasnitvi dejanskega stanja v zadevi oziroma ugotovitvi pravno relevantnega dejstva. Ob tem je mogoče pričakovati, da se bo v prihodnje sodna praksa razvila tudi glede vprašanja morebitnih procesnih očitkov sodišču v zvezi z opustitvijo izvedbe zakonsko predvidenega preiskovalnega pooblastila po 20. členu ZUS-1.

Z vidika razumevanja dolžnosti sodišča glede njegove aktivne vloge v upravnem sporu je treba nekaj besed nameniti še razmejitvi preiskovalnega pooblastila sodišča od materialnega procesnega vodstva. Razlika med obema institutoma je v tem, da se preiskovalno pooblastilo nanaša izključno na zbiranje dokaznega gradiva, na njegovi podlagi pa sodišče samo odpravi posledice neaktivnosti strank v upravnem sporu. Materialno procesno vodstvo je po vsebini širše in se ne nanaša le na zbiranje dokaznega gradiva. Z njim sodišče stranke usmerja pri procesnem ravnanju, če je to potrebno, končna odločitev o (ne)ravnanju pa je še vedno v sferi strank samih.<sup>34</sup> Vrhovno sodišče poudarja dolžnost sodnika, da v okviru materialnega procesnega vodstva stranke pozove k dopolnitvi manjkajočih ali nesubstanciranih navedb ali dokaznih predlogov.<sup>35</sup> Poudarja tudi, da mora biti stranki zagotovljena možnost, da izpodbija pravilnost dejstev, če je ugotovljeno neskladje med tožbenimi navedbami in tistim, kar izhaja iz listin v spisu. V tem primeru mora sodišče stranko s tem seznaniti in ji dati možnost, da poda ustrezne navedbe in predlaga morebitne dokaze.<sup>36</sup> Vrhovno sodišče je zavzelo tudi stališče, da mora sodišče ob oceni, da za presojo utemeljenosti tožbenih ugovorov glede ugotovitev dejanskega stanja potrebuje prevode že predloženih dokazil, v okviru materialnega vodstva to zahtevati.<sup>37</sup> Sodišče si mora prizadevati, da *materialno* procesno vodstvo izvaja tako, da bo cilj dosežen; poziv stranki na predložitev zahtevanega procesnega gradiva mora biti usmerjen in konkretiziran.<sup>38</sup>

#### 4. PRESOJA DOKAZNIH PREDLOGOV

Pravica stranke, da poda dokazni predlog, še ne pomeni, da ga bo sodišče tudi izvedlo, saj pravica strank do izvedbe dokazov ni absolutna. Na podlagi ustavno dopustnih razlogov ima sodišče možnost, da predlog stranke za izvedbo dokaza obrazloženo zavrne. Pri presoji dokaznih predlogov so ključna merila

<sup>34</sup> B. Žuber, nav. delo (2020), str. 126.

<sup>35</sup> Tako na primer sklepi Vrhovnega sodišča RS X Ips 34/2021 z dne 8. julija 2021, X Ips 60/2021 z dne 10. novembra 2021 in I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020.

<sup>36</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 127/2019 z dne 5. februarja 2020.

<sup>37</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 174/2019 z dne 12. novembra 2019.

<sup>38</sup> Prav tam.

njihove dopustnosti. Ta so za sodišče usmeritev pri odločanju o dokaznih predlogih, za stranke pa procesna garancija za pravno predvidljivost in pravno varnost, pri čemer lahko s poznavanjem sodne prakse tudi same ocenijo možnosti za uspeh posameznega dokaznega predloga.

Vse od sprejema novele ZPP-E<sup>39</sup> skladno z določbo prvega odstavka 22. člena ZUS-1 v upravnem sporu veljajo pravila pravnega postopka, če ZUS-1 izrecno ne določa drugače. Tako so tudi pri presoji dokaznih predlogov v upravnem sporu ključna temeljna načela pravnega postopka in druge določbe ZPP. Ob načelni dolžnosti, da sodišče izvede predlagane dokaze, teorija opozarja na odgovornost strank, da same poskrbijo za to, da bo sodišče lahko odločilo o tem, ali so dokazni predlogi relevantni.<sup>40</sup>

Merila za presajo dopustnosti dokaznih predlogov niso zakonsko določena niti v ZUS-1 niti v ZPP, temveč izvirajo iz teorije in sodne prakse. V prispevku obravnavana merila dopustnosti dokaznih predlogov sledijo njihovi temeljni razmejitvi na formalna in materialna. Formalna merila so namenjena preveritvi formalne skladnosti dokaznega predloga z normativnimi zahtevami, materialna pa se nanašajo na vprašanje vsebinske skladnosti oziroma relevantnosti dokaznega predloga s konkretno zadevo oziroma spornim predmetom. Pri tem velja, da se dokazni predlogi vselej presojujejo najprej z vidika formalnih meril, materialna pa sodišče presoja le ob pogoju izpolnjenosti formalnih meril.<sup>41</sup>

## 4.1. Formalna merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov

### 4.1.1. Merilo pravočasnosti dokaznih predlogov

Merilo pravočasnosti je eno najpogostejše presojanih formalnih meril dopustnosti dokaznih predlogov v upravnosodni praksi. Če je dokazni predlog prepozen, ga sodišče zavrne.<sup>42</sup>

Pri tem merilu je treba izhodiščno upoštevati, da ima stranka že v upravnem postopku možnost predlaganja dokazov, predložitve novih dokazov v upravnem sporu mora zato razumno in prepričljivo utemeljiti z razlogi nekrivde. Prekluzije v svojem bistvu pomenijo omejitev glede navajanja novih dejstev in dokazov ter imajo predvsem generalnopreventivni namen v smislu, da bodo vloge strank in njihovo nastopanje na naroku rezultat skrbne priprave ter da

<sup>39</sup> Uradni list RS, št. 10/17.

<sup>40</sup> A. Galič, nav. delo (2004), str. 230. Pri tem se avtor sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS Up-266/01 z dne 25. aprila 2002.

<sup>41</sup> Tako izhaja tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 44/2021 z dne 7. julija 2021 (glej opombo št. 9 tega sklepa).

<sup>42</sup> Na primer sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020 in X Ips 295/2016 z dne 8. marca 2017.

bodo s pravnimi in dejanskimi argumenti strank vsi udeleženci postopka seznanjeni že pred glavno obravnavo.<sup>43</sup> Glede prekluzij Ustavno sodišče zavzema stališče, da so ustavno dopusten poseg v pravico strank do izjavljanja v postopku (22. člen Ustave), saj se z njim zasleduje ustavno dopusten cilj, ki je pospešitev in koncentracija postopka.<sup>44</sup>

Upravni spor se procesno gledano ne oblikuje povsem na novo, temveč praviloma sledi predhodno izvedenemu upravnemu postopku, kar nedvomno utemeljuje uveljavitev posameznih prekluzij. Časovno neomejena možnost glede podajanja dokaznih predlogov bi lahko povzročila procesno zlorabo pravic,<sup>45</sup> hkrati pa bi ogrozila ustavno jamstvo do sojenja v razumnem roku oziroma brez nepotrebnega odlašanja. Po drugi strani mora biti ureditev prekluzij prožna in sorazmerna, saj se šele z razvojem upravnega spora lahko pokažejo novi vidiki, ki zahtevajo navedbo novih dejstev in dokazov.<sup>46</sup> Pomembno je še, da pasivna vloga stranke oziroma njeno prepozno podajanje dokaznih predlogov ne vzpostavlja dolžnosti sodnika, da izvaja dokaze po uradni dolžnosti.<sup>47</sup> Stranka se torej ne more zanašati na to, da bo sodišče prepozen dokazni predlog saniralo z izvedbo dokaza po uradni dolžnosti in ga tako pritegnilo v postopek.

V upravnem sporu je prekluzija določena v tretjem odstavku 20. člena ZUS-1, iz katerega izhaja, da stranke v postopku ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta. Smisel te določbe je sankcioniranje nedopustnega ravnanja strank, ki zlorablajo procesne pravice in s tem neutemeljeno podaljšujejo postopek.<sup>48</sup> Skladno s tretjim odstavkom 20. člena ZUS-1 je dokazni predlog prepozen, če ni bil predložen pred izdajo upravne odločbe, s katero je bilo odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi stranke. Ureditev te prekluzije v upravnem sporu dopolnjuje določba 52. člena ZUS-1, ki določa zakonsko podlago za uveljavljanje tožbenih novot. Ta določba omogoča predlaganje novih dokazov v upravnem sporu, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta, vendar pa obstajajo na strani stranke upravičeni razlogi, da jih do izdaje končne upravne odločbe ni mogla predložiti. Tak razlog bo na primer okoliščina, da stranka za pravno relevantnost posameznega dejstva ni vedela in zato za njegovo potrditev tudi ni pre-

<sup>43</sup> A. Galič, nav. delo (2013), str. 18.

<sup>44</sup> Tako odločba Ustavnega sodišča RS Up-2443/08 z dne 22. maja 2009, v kateri se je Ustavno sodišče opredeljevalo do 286. člena ZPP. Smiselno enako stališče zavzema tudi Vrhovno sodišče (gl. na primer sodbo I Up 240/2016 z dne 10. februarja 2017).

<sup>45</sup> Splošno o zlorabi pravic glej J. Zobec, nav. delo (2009), str. 1369–1383.

<sup>46</sup> B. Žuber, nav. delo (2020), str. 144.

<sup>47</sup> Tako tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 145; in N. Smrekar, nav. delo, str. 115.

<sup>48</sup> N. Smrekar, nav. delo, str. 116.

dložila dokazov. Nadaljnja podlaga za časovno omejitev stranke glede podajanja dokaznih predlogov je predvidena v 45. členu ZUS-1, ki ureja pripravljalni postopek, usmerjen pa je v hitro in koncentrirano obravnavanje zadeve. Na podlagi prvega odstavka tega člena lahko sodnik stranki že v pripravljalni fazi upravnega spora naloži, da v postavljenem roku predloži konkretne dokaze. Dokazni predlogi, predloženi sodišču po tem roku, se zavrnejo, če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora, če stranka zamude ne opraviči zadostno in če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka. Seveda bo tudi v teh okoliščinah ključna aktivna vloga sodnika v okviru izvajanja materialnega procesnega vodstva, ki naj stranki omogoči razumevanje relevantnosti in pomembnosti pravočasne predložitve posameznega dokaznega predloga, oziroma v primeru zamude ustrezna in logično razumna razlaga o njenem (ne)krivdnem ravnanju.

Poleg zgoraj obravnavanih pravnih podlag za časovno omejitev glede podajanja dokaznih predlogov iz ZUS-1 nekatera specialna pravila v zvezi s tem določa tudi ZPP. Glede pravočasnega podajanja dokaznih predlogov je pomembno pravilo iz pravnega postopka, po katerem lahko stranke na prvem naroku za glavno obravnavo navajajo dejstva, ki so potrebna za utemeljitev njihovih predlogov in ponudijo dokaze, ki so potrebni za ugotovitev njihovih navedb (prvi odstavek 286. člena ZPP). To so lahko dokazi, ki so bili izvedeni že v upravnem postopku, pa bi stranka uveljavljala njihovo drugačno presojo pred sodiščem, nadalje dokazi, ki so bili predlagani v upravnem postopku, pa jih organ ni izvedel, ter povsem novi dokazi, ki pa morajo izpolniti pogoje iz 52. člena ZUS-1, da stranka glede njih ni prekludirana.<sup>49</sup>

Pomembno novost na področju prekluzij je prinesla novela ZPP-D,<sup>50</sup> ki daje sodniku možnost, da stranke na podlagi drugega odstavka 286. člena ZPP s konkretiziranim in usmerjenim pozivom spodbudi k izjavi o določenih dejstvih ter dopolnitvi ali predložitvi dokaznih predlogov. Na podlagi te določbe ima sodnik možnost, da stranko, ki se je v tožbi ali odgovoru na tožbo že sklicevala na posamezen dokaz, pod grožnjo prekluzije pozove k njegovi predložitvi, in sicer še pred prvim narokom za glavno obravnavo. To omejitev glede navajanja novih dejstev in dokazov je treba razlagati v povezavi s prvim odstavkom 286.a člena ZPP, na podlagi katerega lahko sodišče pred pripravljalnim narokom ali na njem, kot tudi pred ali med glavno obravnavo s pisnim pozivom ali ustno na naroku strankam naloži, da v roku, ki ga določi, med drugim predlagajo dodatne dokaze, predložijo listine, na katere so se sklicevale, pisne izjave prič ali se izjavijo o izvedenih dokazih. Pravne posledice neupoštevanja poziva so-

<sup>49</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020. Glej tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 150–151.

<sup>50</sup> Uradni list RS, št. 45/08.

dišča so določene v petem odstavku 286.a člena ZPP, praviloma pa se kažejo v neupoštevanju vlog in listin, ki niso bile posredovane skladno s pozivom. Na podlagi določb drugega odstavka 286. člena in 286.a člena ZPP je izvajanje materialnega procesnega vodstva razširjeno na pisne faze postopka, namen prekluzij pa je tudi v tem primeru aktivirati stranke, kar pozitivno vpliva na vsebinsko pripravo zadeve, koncentracijo in pospešitev postopka.<sup>51</sup>

#### 4.1.2. Merilo substanciranosti dokaznih predlogov

Zahteva po substanciranosti dokaznih predlogov je logična posledica povezanosti trditvenega in dokaznega bremena. Skladno s to zahtevo je stranka dolžna natančno navesti, ugotovitvi katerega pravno relevantnega dejstva je namenjen posamezen dokazni predlog. Šele na podlagi ustrezne in zadostne substanciranosti dokaznega predloga bo lahko sodišče opravilo presojo njegove potrebnosti, primernosti oziroma relevantnosti in se odločilo glede njegove izvedbe.<sup>52</sup> Teorija potrjuje, da v upravnem sporu veljajo splošna pravila pravnega postopka, ki od stranke zahtevajo predložitev substanciranega dokaznega predloga.<sup>53</sup>

Glede opredelitve substanciranosti dokaznih predlogov iz sodne prakse izhaja, da mora stranka v svojem dokaznem predlogu natančno, jasno in razumljivo opredeliti, katera relevantna dejanska trditev naj se s predlaganim dokazom ugotovi.<sup>54</sup> Presoja sodišča o pomanjkljivi substanciranosti dokaznega predloga zahteva aktivno vlogo sodnika v okviru materialnega procesnega vodstva po 285. členu ZPP.<sup>55</sup> Tako teorija<sup>56</sup> kot tudi sodna praksa<sup>57</sup> potrjujeta, da materialno procesno vodstvo na področju dokazovanja obsega dolžnost sodišča, da opozori stranko na neustrezno substanciranost dokaznega predloga. Pri presoji substanciranosti dokaznega predloga je treba izhajati iz tega, kaj je v

<sup>51</sup> A. Galič, nav. delo (2009), str. 55 in 61.

<sup>52</sup> Zahteva po ustrezni substanciranosti dokaznega predloga izhaja tudi iz prakse Ustavnega sodišča RS (na primer odločba Up-538/20 z dne 19. januarja 2023), Vrhovnega sodišča RS (na primer sodba X Ips 78/2013 z dne 29. maja 2014) in Upravnega sodišča RS (na primer sodba I U 1731/2013 z dne 11. novembra 2014).

<sup>53</sup> E. Kerševan, nav. delo (2020), str. 171.

<sup>54</sup> Sklep X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017, ki ga je izdal upravni oddelek Vrhovnega sodišča RS. Podobno stališče so sprejeli tudi civilni oddelek Vrhovnega sodišča RS (odločba II Ips 159/2016 z dne 13. oktobra 2016), delovno-socialni oddelek Vrhovnega sodišča RS (sodba VIII Ips 12/2014 z dne 17. junija 2014) in gospodarski oddelek Vrhovnega sodišča RS (III Ips 141/2015 z dne 18. aprila 2017).

<sup>55</sup> Tako tudi T. Pavčnik, nav. delo, str. 8, in Vrhovno sodišče RS v sodbi I Up 127/2022 z dne 6. julija 2022.

<sup>56</sup> M. Dolenc, nav. delo (2008), str. 1572. Avtor se na tem mestu sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS Up-312/03 z dne 15. septembra 2005.

<sup>57</sup> Na primer sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 34/2021 z dne 8. julija 2021.

obravnavanem postopku predmet dokazovanja; torej vsa pomembna dejstva, na katera je stranka oprla svojo odločitev in so med strankama sporna.<sup>58</sup> V primeru dokaznega predloga z zaslišanjem priče zahteva po substanciranosti dokaznega predloga tako ne zahteva od stranke navedbe, kaj bo priča ob zaslišanju izjavila, pojasniti pa mora, katero pravno pomembno dejstvo želi s pričanjem dokazovati in verjetnost, da bi oseba o tem vedela izpovedati. Iz sodne prakse nadalje izhaja, da substanciran dokazni predlog z zaslišanjem priče zahteva tudi pojasnilo predlagatelja dokaza, od kod predlagana priča ve o tem, kar bo povedala.<sup>59</sup>

Sodnik je dolžan še pred sprejetjem dokaznega sklepa na glavni obravnavi stranko seznanimi s pomanjkljivostjo dokaznega predloga in ji omogočiti, da jo odpravi. Takšno ravnanje sodnika je ob nadaljnji strankini pasivnosti tudi pogoj, da lahko sodišče dokazni predlog zaradi nesubstanciranosti zavrne.<sup>60</sup> Glede tega vnovič opozarjamo na prvi odstavek 45. člena ZUS-1, ki daje sodniku v upravnem sporu podlago, da že v pripravljalnem postopku, torej pred izvedbo glavne obravnave, strankam naloži, da podajo dodatna pojasnila k predloženemu procesnemu gradivu oziroma da podajo dodatne dokazne predloge ali jih dopolnijo.

Glede aktivne vloge sodnika v zvezi z nesubstanciranim dokaznim predlogom se končno postavlja vprašanje, za katero kršitev sodišča gre, če sodišče stranke ne spodbudi k potrebnemu substanciranju dokaznega predloga.<sup>61</sup> Glede neizvedbe materialnega procesnega vodstva v zvezi z opozorilom na nesubstanciranost dokaznega predloga je podana relativna kršitev določb postopka.<sup>62</sup> Dožna procesna skrbnost zahteva, da stranka v primeru zavrnitve dokaznega predloga brez poziva sodišča k njegovi popravi takšno zavrnitev na podlagi prvega odstavka 286.b člena ZPP graja takoj, ko je to mogoče. Tako ravnanje strank bo po drugi strani spodbuda sodniku, da pojasni in utemelji, zakaj posamezen dokazni predlog ocenjuje za nesubstanciran, hkrati pa bo s tem strankam omogočeno, da to pomanjkljivost odpravijo.

#### 4.1.3. Merilo konkretizacije dokaznih predlogov

Konkretizacija dokaznega predloga pomeni, da stranka jasno izkaže njegovo neposredno povezavo z obravnavano zadevo. Zadostna konkretizacija doka-

<sup>58</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017.

<sup>59</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 78/2013 z dne 29. maja 2014.

<sup>60</sup> Tako tudi sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020 in X Ips 342/2017 z dne 1. julija 2020, ter B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31.

<sup>61</sup> Tako tudi T. Pavčnik, nav. delo, str. 8.

<sup>62</sup> Prav tam.

znega predloga je podlaga za oceno, ali je posamezni dokazni predlog relevanten in primeren dokaz za ugotovitev odločilnih dejstev v zadevi.

Merilo konkretizacije dokaznega predloga je najlažje razumeti na primerih iz prakse. Zamislimo si primer tožbenega zahtevka, s katerim tožnik zahteva plačilo določenega denarnega zneska. Toženka bo svoj ugovor, da je vtoževano terjatev že plačala, najbolj zanesljivo obranila s predloženim potrdilom o plačilu, konkretiziran dokazni predlog v zvezi s tem pa bo vseboval določeno navedbo konkretne listine, skupaj z nazivom dokumenta in številko tega, strankami, datumom in morebitnimi drugimi podatki. Pri dokazovanju z vpogledom v listine se mora torej stranka konkretno sklicevati na posamezno listino in določno navesti, katera dejstva naj se z branjem te listine ugotovijo. Zgolj navedba, naj sodišče vpogleda v listine, je presplošna in ne zadosti zahtevi po ustrezno konkretiziranem dokaznem predlogu.<sup>63</sup> Enako velja tudi glede izvajanja dokazov z listinami upravnega spisa. V zvezi s tem je Vrhovno sodišče zavzelo stališče, da čeprav je upravni spis procesno gradivo, ki ga je zbrala ena od strank upravnega spora, se sodišče brez konkretnih navedb in ustreznih dokaznih predlogov strank v postopku ni dolžno seznaniti z njegovo vsebino. Prav zaradi zahteve po konkretizaciji dokaznega predloga je stranka dolžna v dokaznem predlogu za izvedbo listin določno navesti, katere listine iz upravnega spisa naj se vpogledajo, saj zgolj posplošeno sklicovanje na listine v upravnem spisu ne zadošča.<sup>64</sup> Pri dokazovanju z izvedencem bo stranka zadostila zahtevi po konkretizaciji dokaznega predloga, če bo določno navedla, izvedenca katere stroke predlaga in katera konkretna sporna dejstva naj se z izvedbo tega dokaza ugotovijo.

Če dokazni predlog ni konkretiziran ali ni ustrezno konkretiziran, mora sodišče stranko na to pomanjkljivost opozoriti in ji omogočiti njeno odpravo, tako kot to velja v primeru neustrezno substanciranega dokaznega predloga.<sup>65</sup> V nekaterih primerih ima sodnik celo izrecno zakonsko pooblastilo, da stranki naloži konkretizacijo dokaznega predloga.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Prim. sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 279/2009 z dne 9. septembra 2010 in sodbo Upravnega sodišča RS I U 623/2020 z dne 30. junija 2020.

<sup>64</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 18/2019 z dne 20. maja 2020.

<sup>65</sup> Tako tudi B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31.

<sup>66</sup> Na podlagi četrtega odstavka 226. člena ZPP lahko sodnik stranki naloži, da iz obsežne listinske dokumentacije sama povzame pisni povzetek najbolj bistvenih navedb in podatkov v priloženih listinah, vključno z navedbo strani, na katerih so te navedbe oziroma podatki v predloženi dokumentaciji.

#### 4.1.4. Merilo popolnosti dokaznih predlogov

Posamezen dokazni predlog je popoln, če vsebuje vse zakonsko predpisane sestavine. V zvezi s tem je od strank utemeljeno pričakovati ustrezno procesno skrbnost, kar velja še zlasti v primerih, ko jih v postopku zastopajo kvalificirani pravni pooblaščenči.

Tipična zakonska določba, ki opredeljuje elemente popolnega dokaznega predloga, je 236. člen ZPP. Skladno s to določbo bo dokazni predlog za zaslišanje priče popoln, če bo stranka navedla ime, priimek in prebivališče oziroma zaposlitev osebe, ki se predlaga za pričo. Skladno s to določbo mora predlagatelj navesti tudi, o čem naj oseba priča. Slednje je tesno povezano z merilom substanciranosti dokaznega predloga.

Iz sodne prakse civilnega oddelka Vrhovnega sodišča izhaja, da se dokazni predlog z zaslišanjem priče lahko zavrne tudi zaradi nepopolnosti podatkov, ki so potrebni za njeno identifikacijo in vročitev vabila.<sup>67</sup> Menimo, da to stališče kljub spremenjenemu razmerju med ZPP in ZUS-1 v upravnem sporu ni uporabljivo. Glede na razvoj upravnosodne prakse in poudarjen pomen materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu je namreč mogoče pričakovati, da bo sodišče v primeru nepopolnega dokaznega predloga ravnalo tako kot v primeru nesustanciranega ali nekonkretiziranega dokaznega predloga in predlagatelja zlasti pozvalo na popravilo. Šele če predlagatelj dokaznega predloga ne bi ustrezno popravil, bi sodišče lahko tak dokazni predlog lahko zavrnilo.

### 4.2. Materialna merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov

#### 4.2.1. Merilo relevantnosti dokaznih predlogov

Merilo relevantnosti je eno najpomembnejših vsebinskih meril za presojo dopustitve dokaznega predloga, ki se mu tudi v praksi namenja precej pozornosti. Pri relevantnosti dokaznega predloga sodišče presoja, ali je dokaz namenjen ugotavljanju pravno relevantnih dejstev. To merilo torej preprečuje, da bi se v postopku izvajali dokazi za ugotavljanje dejstev, ki za odločitev v zadevi niso pravno odločilna.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> Glej na primer sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 56/2006 z dne 20. marca 2008, v kateri je sodišče pojasnilo, da se stranka v konkretni zadevi ni sklicevala na nobeno oviro, ki bi ji preprečevala, da sodišču sporoči popoln dokazni predlog, prav tako ni zaprosila za rok za dopolnitev dokaznega predloga, zato sodišču v taki procesni situaciji ni bilo treba dati stranki dodatnega roka in ji s tem omogočiti, da sodišču naknadno sporoči naslov predlagane priče. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS II Ips 195/2007 z dne 12. aprila 2007.

<sup>68</sup> Iz Ustave ne izhaja dolžnost sodišča za izvedbo vseh predlaganih dokazov, predvsem pa sodišče ni dolžno izvesti nerelevantnih dokazov. O tem glej odločbo Ustavnega sodišča RS Up-12/97 z dne 25. marca 1999.

Vprašanje relevantnosti dokaznega predloga se logično povezuje z vprašanjem pravne relevantnosti posameznega dejstva v konkretni zadevi. V zvezi s tem mora sodnik stranki po potrebi pomagati do spoznanja, katera dejstva so glede na relevantna pravna pravila v zadevi odločilna in so podlaga za odločanje sodišča. Le tako bo lahko stranka zadostila svojemu trditvenemu in dokaznemu bremenu ter sodišču predlagala izvedbo relevantnih dokazov. Kot je bilo že zgoraj navedeno, mora stranka dokazni predlog zadostno substancirati, kar pomeni, da mora natančno pojasniti, ugotovitvi kateremu zatrjevanemu dejstvu služi dokaz. Hkrati mora tudi pojasniti, zakaj je konkretni dokaz pravno relevanten.

Del teorije relevantne dokaze ločuje na pravno relevantne in dejansko relevantne.<sup>69</sup> Pri tem se pravna relevantnost nanaša na dokaze, ki jih pravna norma šteje za relevantne, dejanska relevantnost pa je povezava med predlaganim dokazom in naravnim dogodkom, ki je podlaga za odločitev.<sup>70</sup> Po tem stališču sodnik presoja pravno relevantnost dokaznega predloga glede na pravno odločbo, ki je podlaga za odločitev v konkretni zadevi, dejanska relevantnost pa se nanaša na vprašanje povezanosti med predlaganim dokazom in relevantnim dejanskim stanjem v zadevi. Ker se presoja relevantnosti dokaznih predlogov logično presoja ob upoštevanju tako pravnih kot tudi dejanskih relevantnih okoliščin v zadevi, prikazani razmejitvi v praksi ni mogoče pripisati večje teže.

Iz ustavnosodne prakse izhaja, da je ustavno sprejemljiv razlog za zavrnitev dokaznega predloga tudi to, da poskuša stranka z dokazom dokazati dejstva, ki jih je zatrjevala pavšalno oziroma presplošno.<sup>71</sup> Ker so presplošno zatrjevana dejstva dejansko nerelevantna oziroma nanje sodišče v konkretni zadevi ne sme opreti svoje odločitve, je utemeljeno pričakovati, da bo tudi dokazni predlog, namenjen dokazovanju takih presplošnih in zato nerelevantnih dejstev, v praksi sodišč ocenjen kot nerelevanten. Po drugi strani pa je zavrnitev takega dokaza tudi po stališču Ustavnega sodišča ustavno dopustna že zato, ker izvedba tega dokaza na končno odločitev sodišča v zadevi ne bi mogla vplivati.<sup>72</sup>

Oprelitev nerelevantnega dokaza je v praksi Vrhovnega sodišča jasna; konkretni dokaz je nerelevanten zato, ker dejstvo, ki naj bi ga dokazoval, za odločitev ni pravno odločilno.<sup>73</sup> Vrhovno sodišče v skupino nerelevantnih dokaznih predlogov uvršča tudi primere, ko bi se z izvedenim dokazom kot resnično potrdilo tisto, kar je stranka sicer želela dokazati, pa to kljub vsemu ne bi moglo

<sup>69</sup> L. Varanelli, nav. delo, str. 13.

<sup>70</sup> Prav tam, str. 13–14.

<sup>71</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022.

<sup>72</sup> O tem glej odločbo Ustavnega sodišča RS Up-184/16 z dne 11. julija 2017.

<sup>73</sup> Sklepi Vrhovnega sodišča RS X Ips 220/2016 z dne 17. maja 2017, X Ips 472/2014 z dne 20. januarja 2016 in I Up 460/2011 z dne 29. septembra 2011.

vplivati *na* ugotavljanje upoštevni in odločilni dejstev in s tem na drugačno odločitev v sporu.<sup>74</sup>

#### 4.2.2. Merilo potrebnosti dokaznih predlogov

Dokazni predlog bo največkrat nepotreben, če se predlaga izvedba dokaza za ugotovitev dejstva, ki je že dokazano. Dokazni predlog bo nepotreben tudi, če bo predlagan za dokazovanje nekega dejstva, ki predpostavlja obstoj drugega dejstva, za katerega pa sodišče ugotovi, da ne obstaja (na primer dokazovanje vrste in višine škode, ki naj bi nastala iz domnevno storjenih napak pri delu, pri čemer bi sodišče že pred tem ugotovilo, da stranki ni uspelo dokazati, da bi imelo izvršeno delo napake).

Glede nepotrebne dokaznega predloga se je izreklo v več primerih tudi Vrhovno sodišče. Kot nepotreben dokazni predlog je ocenilo dokaz z izvedencem, ki naj bi ugotovil intenziteto hrupa, ustreznost zvočne izolacije in druge zatrjevane okoliščine, ki se nanašajo na stanovanje tožencev, saj v postopku ni bilo ugotovljeno, da bi se iz stanovanja tožencev širil hrup.<sup>75</sup> Potrdilo je tudi, da lahko sodišče zavrne dokazni predlog kot nepotreben, če je dejstvo, ki naj bi se ugotavljalo s tem dokazom, že ugotovljeno z drugimi izvedenimi dokazi.<sup>76</sup> Ključen poudarek Vrhovnega sodišča je na stališču, da je dokaz nepotreben, če je dejstvo, ki naj bi se z dokazom dokazovalo, že dokazano.<sup>77</sup>

#### 4.2.3. Merilo primernosti dokaznih predlogov

Dokazni predlog se lahko zavrne tudi zaradi neprimernosti, pri čemer je taka omejitev pravice do izvedbe dokazov utemeljena na zagotavljanju učinkovitosti, pospešitve in ekonomičnosti postopka.<sup>78</sup> O neprimernem dokaznem predlogu govorimo, če z njim relevantnega dejstva ni mogoče ugotoviti. Tak primer je, če se za ugotovitev nekega dejstva predlaga zaslišanje priče, to dejstvo pa je zaradi posebnih strokovnih znanj mogoče ugotoviti le s pomočjo

<sup>74</sup> Sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 9/2021 z dne 22. februarja 2023 in X Ips 7/2020 z dne 10. junija 2020.

<sup>75</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS II Ips 169/2018 z dne 8. avgusta 2019.

<sup>76</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS VIII Ips 4/2018 z dne 15. maja 2018. V tej zadevi je Vrhovno sodišče pojasnilo, da bi argument, da je zaslišanje priče nepotrebno glede na konkretno pisno izjavo in preostale dokaze, lahko prišel v poštev le, če bi bilo s temi dokazi že ugotovljeno tisto, kar je stranka želela dokazati z zaslišanjem navedene priče.

<sup>77</sup> Na primer sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 295/2016 z dne 8. marca 2017 in X Ips 200/2016 z dne 10. oktobra 2018.

<sup>78</sup> A. Galič, nav. delo (2011), str. 285; in A. Galič, nav. delo (2004), str. 287–288.

ustreznega izvedenca. Neprimeren je tudi dokazni predlog za zaslišanje neke osebe kot prič, čeprav ta o pomembnem dogodku sploh ne more nič vedeti.<sup>79</sup>

Tako Ustavno sodišče kot tudi Vrhovno sodišče poudarjata, da se presoja primernosti dokaznega predloga ne sme pretvoriti v vnaprejšnjo dokazno oceno oziroma v zavrnitev dokaza, ker naj bi bila njegova dokazna vrednost pomanjkljiva.<sup>80</sup> Iz novejše sodne prakse Vrhovnega sodišča izhaja stališče, da dokaz z zaslišanjem prič ni neprimeren zgolj zato, ker je kakšen drug dokaz (na primer listinski) primernejši. V zvezi s tem je sodišče v vsakem konkretnem primeru dolžno opraviti razumno presojo, ali je mogoče s predlaganim dokazom ugotoviti zatrjevana pravno relevantna dejstva ali ne. Vrhovno sodišče ob tem poudarja, da je zavrnitev dokaza kot neprimerne, češ da so drugi primernejši, le izjemoma sprejemljiva, če sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev, pri tem pa izhaja iz predpostavke, da bi ta dokaz uspel dokazati zatrjevano dejstvo, sodišče pa bi kljub temu glede na preostala ugotovljena dejstva in prepričljivost preostalih dokazov odločilo enako.<sup>81</sup>

Opozoriti je treba še na stališče Vrhovnega sodišča o tem, da dokaznega predloga za zaslišanje prič ni mogoče oceniti za neprimerne za ugotavljanje (edinega relevantnega) dejstva, ali je revident pred inšpiciranim obdobjem res prejel denarni znesek kot kupnino za nepremičnino, ki je bil vštet v njegovo davčno osnovo), čeprav so posli v zvezi s pridobitvijo lastninske pravice na nepremičnini sicer oblični.<sup>82</sup> Po presoji Vrhovnega sodišča so poleg listinskih dokazov dopustna tudi vsa druga sredstva, kar je posebej pomembno upoštevati v primeru, ko gre za obdavčitev fizične osebe.

Zavrnitev dokaza zaradi njegove neprimernosti je torej lahko upravičena, vendar pa je zaradi težavnosti te presoje sodišče dolžno razumno in jasno obrazložiti razloge za zavrnitev takega dokaznega predloga, da s tem ne bo prišlo do nedovoljene vnaprejšnje dokazne ocene.

#### 4.2.4. Merilo nemogočih dokaznih predlogov

O nemogočem dokaznem predlogu govorimo, ko obstajajo objektivni razlogi, zaradi katerih dokaza dejansko ni mogoče izvesti. Tak primer je predlaganje dokaza z ogledom nepremičnine, ki je na območju, ki je zaradi naravne nesreče nedostopno, ali pa predlaganje dokaza z zaslišanjem prič, ki je nedavno

<sup>79</sup> A. Galič, nav. delo (2011), str. 285; in A. Galič, nav. delo (2004), str. 288.

<sup>80</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS Up-964/16 z dne 9. januarja 2020 in sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 472/2014 z dne 20. januarja 2016.

<sup>81</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 9/2021 z dne 22. februarja 2023.

<sup>82</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 246/2017 z dne 18. decembra 2019. Glej tudi sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 181/2013 z dne 19. decembra 2014.

preminula. Izvedba dokaza ne bo mogoča tudi v primeru, ko se stranka kljub pravilnemu vabljenju brez opravičljivega razloga obravnave ne bo udeležila. Velja namreč, da lahko sodišče, če se stranka sodnemu vabilu na zaslišanje ne odzove, zasliši samo eno stranko oziroma njenega zakonitega zastopnika (drugi odstavek 258. člena ZPP). S tem ko se torej stranka sodnemu vabilu na zaslišanje ne odzove (ob pogoju izkazanega pravilnega vabljenja in ob odsotnosti opravičljivega razloga za neudeležbo na obravnavi), nastopi razlog za zavrnitev dokaznega predloga za zaslišanje stranke, saj izvedba tega dokaza dejansko ni mogoča.

Vrhovno sodišče se je v svoji praksi srečalo s situacijo, ko je stranka predlagala izvedbo dokaza z zaslišanjem priče, Upravno sodišče pa je ob ugotovljenem zdravstvenem stanju priče ocenilo, da je izvedba dokaza vsaj neprimerna, če ne celo nemogoča.<sup>83</sup> Vrhovno sodišče je presodilo, da je tak zaključek Upravnega sodišča prenapljen in pomeni poseg v pravico stranke do enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Preden je Upravno sodišče zavrnilo dokazni predlog kot nemogoč, bi moralo stranki, ki nosi procesno dokazno breme, najprej določiti primeren rok, do katerega bo čakalo na izvedbo dokaza (219. člen ZPP), ali pa stranko vsaj pozvati k predložitvi pisne in podpisane izjave predlagane priče o dejstvih, o katerih bi priča lahko izpovedala na naroku (236.a člen ZPP). Glede predlaganih dokazov, ki jih ne bi bilo mogoče izvesti v razumnem roku, tudi teorija opozarja, da bi lahko stranka s takimi predlogi onemogočila (ali vsaj bistveno otežila in zavlekla) sodno varstvo.<sup>84</sup>

### 4.3. Dokazi, pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Presoja dopustnosti izvedbe dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, v odsotnosti posebnih zakonskih pravil predpostavlja skrbno tehtanje med ustavno varovano dobrino posameznika, v katero je bilo poseženo s pridobivanjem dokaza (na primer poseg v zasebnost s tajnim prisluškovanjem), in pravico stranke do dokaza kot ustavnega procesnega jamstva. Iz nemške sodne prakse izhaja, da izvedbe dokaza, pridobljenega s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ni mogoče absolutno izključiti, niti ni mogoče reči, da bo izvedba takega dokaza vselej dopustna, v načelu pa bo treba dati prednost ustavno varovani pravici, v katero je bilo s pridobljenim dokazom poseženo.<sup>85</sup> ESČP glede uporabe teh dokazov ugotavlja, da EKČP nima nobene splošne določbe o tem, zato ureditev, ki omogoča uporabo take-

<sup>83</sup> Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 246/2017 z dne 18. decembra 2019.

<sup>84</sup> J. Zobec, nav. delo (2006), str. 407.

<sup>85</sup> A. Galič, nav. delo (2005), str. 57. Glej na tem mestu citirano odločbo nemškega ustavnega sodišča.

ga dokaza, na splošno ni prepovedana.<sup>86</sup> V praksi naših sodišč se o dopustnosti dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, odloča na podlagi tehtanja pravic in strogega testa sorazmernosti.<sup>87</sup> Če sodišče presodi, da varovana pravica, v katero je bilo poseženo s pridobivanjem dokaza, prevlada nad pravico do dokaza, bo dokazni predlog zavrnilo, v nasprotnem primeru pa ga bo izvedlo. Teorija poudarja, da sodišča pri tehtanju pravic upoštevajo številne okoliščine, med njimi pa imajo še poseben pomen seznanjenost z dejstvom, da se zbira dokazno gradivo, vsebina pogovora (ali je pogovor intimne ali poslovne narave) in upravičenost pričakovanja zasebnosti.<sup>88</sup>

V nadaljevanju so predstavljeni izbrani primeri iz sodne prakse, ki prikazujejo način odločanja o izvedbi dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, zavzeta stališča pa so uporabljiva tudi pri odločanju v upravnem sporu. Ustavno sodišče je v odločbi Up-472/02 z dne 7. oktobra 2004 ugotovilo, da pomeni dokaz s posnetkom telefonskega pogovora, za katerega stranka ni vedela, da se snema in da ga hkrati posluša tudi pooblaščenec druge stranke, poseg v izključno pravico osebe, da sama razpolaga s svojo besedo oziroma z glasom.<sup>89</sup> Navedlo je, da je izvedba dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic, dopustna le v primeru posebej utemeljenih okoliščin in ob dodatnem pogoju, da ima izvedba takega dokaza v okoliščinah konkretnega primera poseben pomen. V odločbi U-I-136/07 z dne 10. septembra 2009 je Ustavno sodišče presodilo, da je 33.a člen Zakona o javnih uslužbencih (ZJU),<sup>90</sup> ki omogoča delodajalcu izvajanje nadzora<sup>91</sup> nad s predpisi skladnim izvrševanjem pravice do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe oziroma pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, skladen z Ustavo. Pojasnilo je, da lahko z izvajanjem nadzora po navedeni določbi, s katerim se za ugotovitev dejanskega stanja pooblasti javnega uslužbenca oziroma detektiva, pride do posega v zasebnost posameznikov oziroma v pravico do osebnega dostojanstva (34., 35. in 38. člen Ustave), vendar pa je izvajanje takega nadzora primeren ukrep za doseg zasledovanega ustavno dopustnega cilja.

V odločbi Up-1134/18 z dne 12. maja 2022 je Ustavno sodišče presojalo uporabo spornih dokaznih sredstev v delovnopravnem sporu, v katerem je tožnica

<sup>86</sup> R. Zagradišnik, nav. delo, pril., str. VI.

<sup>87</sup> K. Drnovšek, nav. delo, str. 129.

<sup>88</sup> Prav tam, str. 132 in 133.

<sup>89</sup> Ustavno sodišče se je pri tem sklicevalo na nemško, avstrijsko in švicarsko sodno prakso. Glej v navedeni odločbi Ustavnega sodišča citirane konkretne odločbe tujih sodišč pod op. št. 5. Več o tej odločbi (tudi s primerjalnopravnega vidika) glej v prispevku R. Zagradišnik, nav. delo, pril., str. VI–VIII.

<sup>90</sup> Uradni list RS, št. 56/02 in nasl.

<sup>91</sup> Gre za pridobivanje informacij o zlorabah pravic iz delovnega razmerja oziroma dokazov, ki se lahko pozneje uporabijo v morebitnih nadaljnjih (sodnih) postopkih.

zahtevala ugotovitev nezakonitosti izredne odpovedi pogodbe o zaposlitvi.<sup>92</sup> Tožnica je zatrjevala, da naj bi bila v postopku pred delodajalcem in v sodnem postopku uporabljena nedovoljena dokazna sredstva (prikrito snemanje, past z označenimi bankovci, osebna preiskava), s čimer naj bi ji bili kršeni ustavna pravica do zasebnosti na delovnem mestu kot del pravice do zasebnosti (35. člen Ustave) ter ustavna pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave). Ustavno sodišče je presodilo, da je resnost ponavljajočih se kršitev v okoliščinah obravnavanega primera pretehtala nad posegom v pravico do zasebnosti na delovnem mestu, poseg ni bil čezmeren in zato do kršitev ustavnih pravic v obravnavani zadevi ni prišlo.

Upravni oddelek Vrhovnega sodišča se je z vprašanjem dokazov, ki naj ne bi bili pridobljeni zakonito, do zdaj soočil le v eni zadevi, v kateri je sodišče obravnavalo sporen izračun prometnega davka, ki ga je morala tožnica po opravljenem inšpekcijskem pregledu plačati za določeno dejavnost, ki jo je opravljala kot davčna zavezanka.<sup>93</sup> Sporni dokazi oziroma listine, ki so v obravnavani zadevi bili podlaga za izpodbijani izračun prometnega davka, so bili zaseženi pri hišni preiskavi v predkazenskem postopku in so bili torej pridobljeni v prostorih, ki jih oseba, na katero se je odredba o hišni preiskavi glasila, ni uporabljala. Vrhovno sodišče je navedlo, da obveznost plačevanja javnopravnih dajatev ustreza standardu obstoja posebej utemeljenih okoliščin, pri katerem je izvedba dokaza, pridobljenega s kršitvijo ustavne pravice, dopustna.<sup>94</sup>

Dopustnost izvedbe dokazov, pridobljenih s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, v upravnem sporu je tesno povezana z vprašanjem dopustnosti izvedbe takih dokazov v upravnem postopku. ZUP kot temeljni izhodišči za ugotavljanje dejanskega stanja določa načelo materialne resnice in načelo proste presoje dokazov. ZUP ne določa meril za presojo dopustnosti dokaznih predlogov, prav tako pa tudi ne posebnih formalnih pravil, ki bi določala, da se sme neko dejstvo dokazovati le z določenimi dokazi, kar pomeni, da se kot dokaz lahko uporabi vse, kar je primerno za ugotovitev dejanskega stanja.<sup>95</sup> Izhodišče, ki dopušča uporabo vseh dokazov, z izjemo dokazov, ki jih ZUP izrecno

<sup>92</sup> Tožnici je bilo v izredni odpovedi očitano, da naj bi med opravljanjem dela neupravičeno posegla v zasebni prostor varovanca, tako da naj bi brez pooblastila oziroma soglasja odprla predal nočne omarice varovanca in vanj pogledala, kar naj bi bilo zaposlenim prepovedano, ter iz njega vzela 20 evrov v tuji lasti in si jih protipravno prilastila. Navedeno naj bi bilo ugotovljeno na podlagi namestitve snemalne naprave in pasti z označenimi bankovci v varovančevem predalu.

<sup>93</sup> Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 114/2004 z dne 21. maja 2009.

<sup>94</sup> O kritiki tega stališča v smislu, da je njegova uporabljivost odvisna od okoliščin konkretnega primera, glej B. Žuber, nav. delo (2020), str. 32.

<sup>95</sup> R. Pirnat, nav. delo, str. 209.

izključuje,<sup>96</sup> in določenih dokaznih prepovedi,<sup>97</sup> je lahko v primeru preozke pravne razlage problematično z vidika uporabe dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo ustavno varovanih človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>98</sup> Deloma je v tem oziru uporabljiva peta točka prvega odstavka 279. člena ZUP, po kateri se odločba lahko izreče za nično, če je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja ali drugega nedovoljenega dejanja. Vendar pa tudi ta določba ne ureja ravnanja organa pred izdajo upravne odločbe v položaju, ko mora ta odločiti glede uporabe oziroma morebitne zavrnitve nedovoljeno pridobljenega dokaza, temveč določa zgolj sankcijo ničnosti potem, ko je odločba že izdana.

Do ekskluzije dokazov v upravnem postopku se v sodni praksi za zdaj opredeljuje le sodba Upravnega sodišča U 2154/2002 z dne 13. novembra 2003. V tej zadevi je Upravno sodišče potrdilo, da niti ZUP niti Zakon o davčnem postopku (ZDavP)<sup>99</sup> ekskluzije dokazov ne urejata. Zapisalo je, da bi bila tožnikova zahteva po ekskluziji v opravljeni hišni preiskavi zaseženih in v davčnem postopku uporabljenih *dokazov* zaradi njihove potencialne ustavnopravne spornosti morda lahko utemeljena le, če bi že v času odločanja o zadevi bile izkazane okoliščine, ki so podlaga za uporabo izrednih pravnih sredstev po določbah ZUP in ZDavP. Moralo bi biti torej izkazano, da je policija z zasegom spornih listin v opravljeni preiskavi kršila kakšno ustavno pravico z dejanjem, ki ima znake kaznivega dejanja. Iz sodbe je razvidno, da je sodišče pri presoji upoštevalo specifike konkretne zadeve, hkrati pa ni mogoče spregledati precejšnje zadržanosti sodišča, s čimer je bila vsaj posredno zamujena priložnost za bolj aktivističen razvoj upravnosodne prakse z vidika varstva ustavnih pravic v dokaznem postopku.

Glede na pojasnjeno je treba podpreti prihodnji razvoj v smeri, da se tudi na področju dokazovanja v upravnem postopku uveljavi stališče, da mora biti odločitev o izvedbi dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, sprejeta na podlagi skrbnega tehtanja med dolžnostjo zavarovanja dobrin v javnem interesu in varstvom posameznika pred nedopustnimi posegi oziroma morebitnimi kršitvami ustavnih pravic.<sup>100</sup> *De lege ferenda* bi bilo smi-

<sup>96</sup> Primeroma lahko navedemo drugi odstavek 181. člena ZUP, iz katerega izhaja, da kot priča ne more nastopati v postopku udeležena uradna oseba.

<sup>97</sup> Primeroma lahko navedemo peti odstavek 185. člena ZUP, ki prepoveduje postavljanje kapcioznih in sugestivnih vprašanj pričam – torej takih, v katerih je že vsebovano, kako je treba nanje odgovoriti, in takih, ki izhajajo iz predpostavke, da je priča že povedala nekaj, česar še ni povedala.

<sup>98</sup> Za ponazoritev si je mogoče zamisliti dilemo inšpekcijskega organa, ki se sooči z listinskimi dokazi, zaseženimi pri nezakonitem policijskem pregledu posameznika.

<sup>99</sup> Uradni list RS, št. 18/96 in nasl.

<sup>100</sup> Tako tudi R. Pirnat, nav. delo, str. 210; in T. Melart, nav. delo, str. 21.

selno premisliti tudi o zakonski določitvi temeljnih izhodišč presoje izvedbe dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin.

Na aktualnost problematike uporabe dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v posebnih upravnih postopkih, kaže tudi nedavno sprejeta novela ZFU-B,<sup>101</sup> s katero je bil v Zakon o finančni upravi (ZFU)<sup>102</sup> dodan nov 18.a člen, ki se nanaša na uporabo tehničnih pripomočkov za pridobivanje podatkov o položaju in gibanju blaga.<sup>103</sup> Kot izhaja iz predloga novele ZFU-B, naj bi bila Finančni upravi dana možnost uporabe sledilnih naprav, ki uporabljajo globalni sistem pozicioniranja za ugotavljanje položaja in gibanja blaga, potrebna zato, ker v praksi pošiljke pogosto zamenjajo prevozno sredstvo, vmes se spremenijo dokumenti in se za blagom izgubi vsaka sled.<sup>104</sup> Da je taka ureditev lahko sporna z vidika varovanja ustavno zajamčenih pravic posameznika, je bilo znano že ob pripravi predloga ZFU-B, saj iz obrazložitve predloga v zvezi z 18.a členom ZFU izhaja, da so zakonsko predvidene dodatne varovalke, ki zagotavljajo, da se bo ukrep uporabljal v najmanjši možni meri in na način, ki preprečuje posege v zasebnost posameznika.<sup>105</sup> Že pred sprejetjem novele ZFU-B je stroka navajala, da je lahko določba o možnosti uporabe sredstev za tajno sledenje zgolj na podlagi odločitve predstojnika Finančne uprave, in torej brez izdaje konkretne sodne odločbe v zvezi s tem, sporna z vidika varovanja temeljnih ustavnoprosesnih jamstev.

Varuh človekovih pravic Republike Slovenije je glede 18.a člena ZFU na Ustavno sodišče vložil zahtevo za oceno ustavnosti. Ustavno sodišče je sklenilo, da se izvrševanje navedene določbe do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži.<sup>106</sup> Pojasnilo je, da pomeni prikrito sledenje lokaciji prevoznih sredstev in s tem možnosti sledenja tudi določenim ali vsaj določljivim osebam, povezanim

<sup>101</sup> Uradni list RS, št. 14/23.

<sup>102</sup> Uradni list RS, št. 25/14 in nasl.

<sup>103</sup> Kot izhaja iz 11. člena ZFU, so naloge Finančne uprave med drugim po eni strani odmera in obračun obveznih dajatev ter carinjenje blaga, po drugi strani pa finančni nadzor in finančna preiskava ter odločanje v upravnih postopkih po predpisih, za izvajanje katerih je pristojna Finančna uprava. Široko opredeljena pooblastila Finančne uprave, da z določenimi metodami in ukrepi nadzoruje izvajanje aktivnosti oziroma izpolnjevanje obveznosti zavezancev na številnih področjih po predpisih, ki jih nadzoruje, je lahko problematično že samo po sebi. Na to kaže 14. člen ZFU, iz katerega med drugim izhaja, da je uradna oseba pri opravljanju nalog finančne uprave med drugim pooblaščen tudi za uporabo tehničnih pripomočkov za fotografiranje ali snemanje in sledilne naprave, ki uporabljajo sledilni sistem pozicioniranja.

<sup>104</sup> Predlog ZFU-B, EVA:2022-1611-0086, str. 13. Besedilo je dostopno na portalu Tax-Fin-Lex: <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=7c3e91f2-0384-442b-ae30-0461ea46c4ff&qh=zfu-b>> (3. 11. 2023).

<sup>105</sup> Prav tam, str. 14.

<sup>106</sup> Sklep Ustavnega sodišča RS U-I-33/23 z dne 19. aprila 2023.

s tovorom na prevoznem ali prenosnem sredstvu, poleg zbiranja podatkov o njih – kar je že samo po sebi poseg v pravico do varstva osebnih podatkov – tudi nevarnost, da se državni organ seznani z lokacijo in gibanjem teh oseb in s tem s podrobnostmi iz njihovega zasebnega življenja. Bistven ob tem je tudi poudarek Ustavnega sodišča, da pomeni možnost uporabe pooblastila, ki se izvaja na prikrit način (saj osebe, ki so povezane s tovorom v prevoznem ali prenosnem sredstvu, ki se mu sledi, zanj ne vedo), hkrati možnost nastanka takih škodljivih posledic, ki segajo v same temelje zakonitosti delovanja državnih organov.

## 5. PRESOJA DOKAZNIH PREDLOGOV PRI ODLOČANJU O IZDAJI ZAČASNE ODREDBE

Začasna odredba je časovno omejeno sredstvo zavarovanja. Svoj namen lahko doseže, če je izdana v hitrem postopku, kar ima v upravnem sporu zaradi nesuspendivnega učinka tožbe še poseben pomen.<sup>107</sup> Teorija poudarja, da namen začasnih odredb ni spreminjanje učinka tožbe in pravnih sredstev v upravnem sporu, temveč gre za zakonsko predviden poseg v izvrševanje izpodbijanega akta ob presoji relevantnih posebnosti konkretnega primera.<sup>108</sup>

Če se pokaže potreba po začasnem zadržanju izvršitve konkretnega upravnega akta oziroma po začasni ureditvi stanja do pravnomočne odločite sodišča v zadevi, 32. člen ZUS-1 predvideva možnost izdaje začasne odredbe. Po drugem odstavku 32. člena ZUS-1 lahko sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta tožniku prizadela težko popravljiva škoda. V tem primeru sodišče izda tako imenovano odložitveno ali nepravo začasno odredbo. Ta oblika začasnih odredb je namenjena zadržanju izvršitve aktov, ki vsebujejo obveznost, ki bi jo bilo treba na njihovi podlagi izvršiti.<sup>109</sup> Na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZUS-1 lahko tožnik zahteva tudi izdajo ureditvene ali prave začasne odredbe. S to obliko začasne odredbe sodišče zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih začasno uredi stanje glede na sporno pravno razmerje in odloči o vzajemnih pravicah ter obveznostih med tožnikom in tožencem do pravnomočne (konč-

<sup>107</sup> Vrhovno sodišče je v zvezi s tem v odločbah I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022 in I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022 navedlo, da je instrukcijski rok, ki ga določa ZUS-1 v petem odstavku 32. člena, predpisan v korist predlagatelja začasne odredbe. Zagotovitev zakonitosti postopka pa je lahko razlog za prekoračitev tega roka.

<sup>108</sup> E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 557–558. Tako izhaja na primer tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 60/2019 z dne 10. aprila 2019 in sklepa Upravnega sodišča RS II U 243/2021 z dne 8. septembra 2021.

<sup>109</sup> E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo (2017), str. 559.

ne) odločitve sodišča.<sup>110</sup> Sodišče lahko na podlagi tretjega odstavka 66. člena ZUS-1 začasno odredbo izda tudi po uradni dolžnosti. Ta možnost sodišča se nanaša izključno na subsidiarne upravne spore in je v praksi izjemno redka.<sup>111</sup> Tudi v revizijskem postopku lahko Vrhovno sodišče na podlagi drugega odstavka 84. člena ZUS-1 na zahtevo revidenta izda odložitveno ali ureditveno začasno odredbo do odločitve o reviziji. Zakonsko ureditev izdaje začasnih odredb v upravnem sporu dopolnjuje še drugi odstavek 102. člena ZUS-1, ki v zvezi z izdanimi začasnimi odredbami po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 in tretjem odstavku 66. člena ZUS-1 napotuje na določbe ZIZ.

Tožniku je v postopku izdaje začasne odredbe naloženo trditveno in dokazno breme. To pomeni, da mora že v sami zahtevi določno navesti vsa pravno relevantna dejstva (čeprav so ta v praksi pogosto nejasna), na podlagi katerih utemeljuje potrebo po izdaji začasne odredbe, in za ta dejstva predlagati ustrezne dokaze.

Temeljni vsebinski pogoj, ki mora biti izpolnjen za izdajo začasne odredbe v upravnem sporu, je verjetnost nastanka težko popravljive škode.<sup>112</sup> Sodna praksa je v preteklosti pojem težko popravljive škode razlagala razmeroma strogo.<sup>113</sup> Tako na primer iz sklepa Vrhovnega sodišča I Up 257/2016 z dne 29. septembra 2016 izhaja, da je treba pri presoji škode iz 32. člena ZUS-1 upoštevati naravo začasne odredbe kot nujnega začasnega ukrepa za preprečitev nastanka tiste škode, ki tožniku neposredno grozi že med samim sodnim postopkom in zaradi katere bi morebitni uspeh s tožbo zanj ostal brez pomena. Kot težko popravljivo škodo po 32. členu ZUS-1 je v konkretnem primeru opredelilo poseg v opravljanje dejavnosti, ki bi tožnika pomembno prizadel, prav tako pa tudi stečaj gospodarske družbe. Pred uveljavitvijo novele ZPP-E je sodna praksa zavzemala stališče, da stranka v postopku izdaje začasne odredbe od sodišča ne more pričakovati izvajanja materialnega procesnega vodstva.<sup>114</sup> Po drugi strani se je v teoriji pojavilo stališče, da lahko v upravnem sporu tudi v postopku izdaje začasne odredbe nastopi dolžnost sodišča po izvedbi materialnega pro-

<sup>110</sup> Prav tam.

<sup>111</sup> Iz sodne prakse izhaja, da je bila na tej podlagi izdana ena sama začasna odredba, in sicer gre za sodbo in sklep Upravnega sodišča RS II U 329/2010 z dne 10. septembra 2010 (pregled sodne prakse k tretjemu odstavku 66. člena ZUS-1 na portalu Tax-Fin-Lex: <[https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=aE\\_f1c05e1e-39c8-48de-992f-5a5d55ba237a](https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=aE_f1c05e1e-39c8-48de-992f-5a5d55ba237a)> (3. 11. 2023)). O tem tudi M. Muha, nav. delo, str. 142.

<sup>112</sup> M. Dobravec Jalen, nav. delo, str. 215 in 217; I. Prodan, nav. delo, str. 31; in M. Muha, nav. delo, str. 144.

<sup>113</sup> Sklepi Vrhovnega sodišča RS I Up 247/2021 z dne 23. decembra 2021, I Up 95/2020 z dne 7. avgusta 2020 in I Up 110/2021 z dne 2. junija 2021.

<sup>114</sup> Glej sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 81/2017 z dne 19. aprila 2017.

cesnega vodstva.<sup>115</sup> Vendar je to stališče tako relativizirano, da mora biti materialno procesno vodstvo dejansko kar najbolj zmanjšano in se ga izvaja v res izjemnih primerih, ko to opravičuje narava posameznega upravnega spora.<sup>116</sup>

Pomemben korak v razvoju sodne prakse pri izdaji začasnih odredb je odločba Vrhovnega sodišča I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022. V njej je zavzeto stališče, da izhodišče presoje odločanja o izdaji začasne odredbe po vsebini predstavlja spor med tožnikom in tožencem, pri ugotavljanju dejanskega stanja, ki utemeljuje izdajo začasne odredbe, pa sodišče predlagatelju ne sme nalagati večjega procesnega bremena kot toženi stranki. Bistveni poudarek pri odločanju o izdaji začasne odredbe je na dolžnosti sodišča, da strankam skladno z zakonom zagotovi ustrezno materialno procesno vodstvo, pri čemer velja, da sodišče v teh postopkih ne ugotavlja dejstev po uradni dolžnosti.<sup>117</sup> Če torej predlagatelj ne zadosti zakonski zahtevi glede nastanka težko popravljive škode, mu je treba omogočiti, da dopolni trditveno in dokazno podlago in tako vsebinsko pojasni nastanek take škode. Po drugi strani velja enaka dolžnost sodišča v razmerju do drugih strank in udeležencev postopka, ki so torej dolžni utemeljiti interese, ki bi lahko bili nesorazmerno prizadeti v primeru izdane začasne odredbe. Vrhovno sodišče je tudi v pozneje sprejetih odločbah potrdilo stališče, da mora biti v postopku odločanja o začasni odredbi vsem strankam zagotovljeno ustrezno materialno procesno vodstvo.<sup>118</sup> Po presoji Vrhovnega sodišča je bistveno, da se predlagatelju začasne odredbe omogoči, da s svojimi navedbami in dokazi ustrezno napolni nedoločen pravni pojem težko popravljive škode iz 32. člena ZUS-1.

Iz sodne prakse izhaja, da dokazna sredstva pri odločanju o začasni odredbi niso omejena.<sup>119</sup> Sodišče mora tudi pri odločanju o izdaji začasne odredbe ravnati skladno z osemnajstim poglavjem ZPP, ki se nanaša na dokaze in izvajanje dokazov.<sup>120</sup> Prav zaradi strogega razumevanja pojma škode in njene težke popravljivosti je v postopku izdaje začasne odredbe utemeljeno strankam omogočiti, da po potrebi dopolnijo svoje navedbe in podajo ustrezne dokazne predloge. To lahko vzpostavi dolžnost sodišča, da opravi glavno obravnavo in na

<sup>115</sup> B. Žuber, nav. delo (2020), str. 154–155.

<sup>116</sup> Prav tam.

<sup>117</sup> Tako stališče je Vrhovno sodišče RS zavzelo tudi v sklepu I Up 96/2022 z dne 8. junija 2022.

<sup>118</sup> Sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 202/2022 z dne 9. novembra 2022 in I Up 209/2022 z dne 16. novembra 2022.

<sup>119</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 109/2022 z dne 8. junija 2022.

<sup>120</sup> Gre za 212. do 219.a člen ZPP.

njej izvede dokazni postopek.<sup>121</sup> Za sodišče to nadalje pomeni, da mora izvesti vse ponujene dokaze, ki prestanejo v prispevku obravnavana formalna in materialna merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov, nato pa po opravljeni glavni obravnavi odločiti o zahtevi stranke za izdajo začasne odredbe.

## 6. ZAVRNITEV DOKAZNEGA PREDLOGA IN PRAVICA DO OBRAZLOŽITVE

Novejša teorija in sodna praksa sta enotni v stališču, da dejanska izvedba predlaganih dokazov ni ustavno varovana kategorija in tudi ne pravica strank.<sup>122</sup> Vrhovno sodišče v svoji praksi sicer potrjuje obstoj načelne dolžnosti sodišča, da predlagane dokaze v upravnem sporu izvede.<sup>123</sup> S tem, ko stranka v upravnem sporu predlaga izvedbo dokazov ter ob tem utemelji obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje, je sodišče dolžno izvesti glavno obravnavo.<sup>124</sup> Oпустitev izvedbe glavne obravnave v tem smislu pomeni tudi zavrnitev vseh dokaznih predlogov, kar potrjuje neločljivo povezanost med razlogi za (ne)izvedbo posameznega dokaznega predloga in razlogi za opustitev izvedbe glavne obravnave.<sup>125</sup>

Sodna praksa je enotna, da lahko sodišče dokazne predloge zavrne iz zakonsko določenih razlogov, ki jih potrjujeta ustaljena ustavnosodna praksa in sodna praksa Vrhovnega sodišča,<sup>126</sup> vendar pa je dolžno zavrnitev vsakega dokaznega predloga ustrezno obrazložiti.<sup>127</sup> Ustrezna obrazložitev zavrnenih dokaznih predlogov ima za stranko poseben pomen, saj prek nje spozna, ali je sodišče njene razloge za dopustitev dokaznega predloga ustrezno obravnavalo. Obrazložitev zavrnitve dokaznega predloga mora zajemati utemeljitev sodišča, da izvedba predlaganega dokaza na odločitev sodišča ne bi mogla vplivati ali pa da nasprotuje kakšni ustavni vrednoti, ki v okoliščinah primera prevlada

<sup>121</sup> Določbe ZUS-1 sicer na splošno ne določajo dolžnosti sodišča, da v postopkih odločanja o zahtevi za izdajo začasne odredbe izvede glavno obravnavo.

<sup>122</sup> Na primer N. Dekleva, nav. delo, str. 25; T. Kaltnekar, nav. delo, str. 9; L. Ude, M. Damjan, nav. delo, str. 2; in odločbi Vrhovnega sodišča RS X Ips 9/2021 z dne 22. februarja 2023, II Ips 267/2018 z dne 5. septembra 2019.

<sup>123</sup> Sklepi Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020, X Ips 270/2017 z dne 13. februarja 2020 in X Ips 391/2016 z dne 21. novembra 2018.

<sup>124</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 270/2017 z dne 13. februarja 2020.

<sup>125</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 199/2015 z dne 30. avgusta 2018.

<sup>126</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022 in sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 342/2017 z dne 1. julija 2020.

<sup>127</sup> Na primer odločbe Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022, Up-677/19 z dne 12. marca 2020 in Up-371/19 z dne 18. junija 2020.

nad pravico do kontradiktornega postopka.<sup>128</sup> Sodišče mora zavrnitev dokaznih predlogov obrazložiti z razumnimi argumenti, ki ne pomenijo vnaprejšnje dokazne ocene. Slednje je treba opredeliti kot odločitev o (ne)resničnosti določenih dejstev, še preden so bili izvedeni vsi za to primerni in dostopni dokazi.<sup>129</sup> Glede vnaprejšnje dokazne ocene teorija izrecno poudarja, da je v upravnem sporu v splošnem prepovedana.<sup>130</sup> Ustavno sodišče je prepoved vnaprejšnje dokazne ocene izpeljalo neposredno iz 22. člena Ustave,<sup>131</sup> vnaprejšnjo zavrnitev dokaza o bistvenem dejstvu, ki je bil jasno predlagan in ki bi, če bi uspel, lahko pomenil uspeh v postopku, pa je ocenilo za nedopustno.<sup>132</sup> Po stališču Vrhovnega sodišča sodišče ne sme vrednotiti uspeha predlaganega dokaza pred njegovo izvedbo na kontradiktorni glavni obravnavi,<sup>133</sup> izjemoma pa bo vnaprejšnja dokazna ocena sprejemljiva, če sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev, pri tem pa mora izhajati iz predpostavke, da bi ta dokaz uspel dokazati zatrjevano dejstvo, ne glede na to pa bi sodišče glede na preostala ugotovljena dejstva in prepričljivost preostalih dokazov odločilo enako.<sup>134</sup> Vsi navedeni elementi zavrnitve dokaznega predloga so podlaga za morebitno uveljavljanje strankine pravice do pritožbe v zvezi z zavrnitvijo dokaznega predloga oziroma siceršnjega zahtevka stranke v postopku.

Neustrezna zavrnitev dokaznega predloga je v nasprotju s temeljnimi jamstvi poštenega postopka, kot izhajajo iz pravice do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave,<sup>135</sup> izostanek obrazložitve oziroma neustrezna obrazložitev razlogov za zavrnitev dokaznega predloga pa pomeni bistveno kršitev določb postopka po 8. točki drugega odstavka 339. člena ZPP.<sup>136</sup> Zavrnitev dokaznega predloga je sodišče načeloma dolžno obrazložiti v končni sodni odločbi, teorija in praksa pa dopuščata tudi možnost, da sodišče razloge za zavrnitev navede v obrazložitvi dokaznega sklepa ali v obrazložitvi posebnega sklepa, ki

<sup>128</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022.

<sup>129</sup> E. Kerševan, nav. delo (2017), str. 1017.

<sup>130</sup> E. Kerševan, nav. delo (2020), str. 166 (avtor ob tem opozarja, da se prepoved vnaprejšnje dokazne ocene ne uporablja enako pri dokazovanju v upravnem postopku); in B. Žuber, nav. delo (2020), str. 31.

<sup>131</sup> Na primer odločba Ustavnega sodišča RS Up-858/20 z dne 24. novembra 2022.

<sup>132</sup> Odločbi Ustavnega sodišča RS Up-964/16 z dne 9. januarja 2020 in Up-219/15 z dne 19. maja 2016.

<sup>133</sup> Sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020 in X Ips 319/2016 z dne 11. oktobra 2017.

<sup>134</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 7/2020 z dne 10. junija 2020.

<sup>135</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS Up-219/15 z dne 19. maja 2016. Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 28/2015 z dne 12. maja 2016 in N. Betetto, nav. delo, str. 612.

<sup>136</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 12/2019 z dne 22. januarja 2020.

ga sprejme.<sup>137</sup> Podobno tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča X Ips 199/2015 z dne 30. avgusta 2018 izhaja, da je v upravnem sporu procesno pravilna zavrnitev dokaznega predloga mogoča na glavni obravnavi z obrazloženim dokaznim sklepom; če zavrnilni dokazni sklep ni bil obrazložen, pa mora obrazložitev dokaznega sklepa postati del obrazložitve sodbe.

## 7. ZAKLJUČEK

Sklepno lahko ugotovimo, da je presoja dokaznih predlogov pomemben del upravnega spora in da to velja, čeprav upravni spor praviloma sledi predhodno izvedenemu upravnemu postopku, v katerem je bilo ali bi vsaj moralo biti ugotovljeno resnično dejansko stanje v zadevi.

Merila presoje dokaznih predlogov v upravnem sporu se ne razlikujejo od meril presoje dokaznih predlogov v pravdnem postopku, se pa razlikujejo pooblastila sodišča glede ravnanja v primeru morebitnih pomanjkljivosti podanih dokaznih predlogov. To izhaja iz ureditve v ZUS-1, v kateri so že po samem zakonu pooblastila sodišča v zvezi z izvedbo dokazov za pravilno ugotovitev dejanskega stanja v primerjavi s pravnim postopkom bistveno razširjena. Pričakujemo lahko, da se bodo te razlike ohranjale tudi v prihodnje.

Najbolj intenziven razvoj presoje dopustnosti dokaznih predlogov je mogoče pričakovati glede dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvami človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz upravnosodne prakse namreč izhaja, da se sodišče v preteklosti s tem vprašanjem skorajda ni srečevalo. Ob predpostavki, da bo sodišče v teh primerih v prihodnje sledilo vzpostavljenemu pristopu tehtanja pravic v pravdnem postopku, bo namreč treba odgovoriti tudi na vprašanje vpliva nezakonito pridobljenih dokazov na različne procesne situacije v upravnem postopku.

## Literatura

Vilko Androjna in Erik Kerševan: Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2006.

Nina Betetto: Komentar k 287. členu ZPP, v: Lojze Ude in Aleš Galič (ur.): Pravdni postopek, Zakon s komentarjem, 2. knjiga. GV Založba, Ljubljana 2006, str. 609–613.

Nežka Dekleva: Pomen glavne obravnave pri odločanju v upravnem sporu polne jurisdikcije, v: Javna uprava, št. 3-4/2018, str. 15–32.

<sup>137</sup> Tako N. Betetto, nav. delo, str. 611.

- Mira Dobravec Jalen: Komentar k 28. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 212–227.
- Mira Dobravec Jalen: Komentar k 32. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem*. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 172–185.
- Mile Dolenc: Materialno procesno vodstvo – sredstvo za racionalizacijo postopka ali dodatno breme in prelaganje odgovornosti, v: *Podjetje in delo*, št. 6-7/2008, str. 1568–1575.
- Katja Drnovšek: *Dopustnost protipravno pridobljenih dokazov v pravnem postopku*. Doktorska disertacija. Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Maribor 2022.
- Aleš Galič: Komentar k 5. členu ZPP, v: Lojze Ude in Aleš Galič (ur.): *Pravdni postopek, Zakon s komentarjem*, 1. knjiga. GV Založba, Ljubljana 2005, str. 53–63.
- Aleš Galič: Komentar k 22. členu Ustave Republike Slovenije: Uvod, v: Matej Avbelj (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica 2019, str. 171–174.
- Aleš Galič: Komentar k 22. členu Ustave Republike Slovenije: Jamstva v dokaznem postopku, v: Lovro Šturm (ur.): *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Fakulteta za državne in evropske študije, Kranj 2011, str. 284–290.
- Aleš Galič: O namenu prekluzij v pravnem postopku, v: *Odvetnik*, št. 2/2013, str. 17–21.
- Aleš Galič: Pravica do izjavljanja in pravica do enakega obravnavanja v novejši praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, v: *Pravosodni bilten*, št. 1/2014, str. 77–93.
- Aleš Galič: Prve praktične izkušnje z novelo ZPP-D v postopku na prvi stopnji, v: *Pravni letopis*, št. 1/2009, str. 55–76.
- Aleš Galič: *Ustavno civilno procesno pravo*. GV Založba, Ljubljana 2004.
- Tanja Kaltnekar: Pričo je treba zaslišati, v: *Denar*, št. 492/2019, str. 9.
- Erik Kerševan: Dokazni predlogi v splošnem in posebnih upravnih postopkih, v: *Podjetje in delo*, št. 6–7/2017, str. 1012–1022.
- Erik Kerševan: Dokazovanje na glavni obravnavi v upravnem sporu, v: Bruna Žuber (ur.): *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 159–175.
- Erik Kerševan: Uvodna pojasnila, v: *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) z novelo ZUS-1C*. GV Založba, Ljubljana 2023, str. 17–138.

- Erik Kerševan in Vilko Androjna: Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor. GV Založba, Ljubljana 2017.
- Tea Melart: Uporaba nedovoljenih dokazov v upravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 9/2005, str. 19–21.
- Mojca Muha: Začasne odredbe v upravnem sporu, v: Pravosodni bilten, št. 2/2020, str. 137–160.
- Tomaž Pavčnik: Odvetnikovo breme v pravnem postopku, v: Odvetnik, št. 3/2010, str. 7–10.
- Rajko Pirnat: Komentar k 164. členu ZUP, v: Polonca Kovač in Erik Kerševan (ur.): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP). Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 206–213.
- Irena Prodan: Začasne odredbe v upravnih sporih, v: Denar, št. 479/2017, str. 31.
- Nataša Smrekar: Komentar k 20. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 113–119.
- Nataša Smrekar: Komentar k 51. členu ZUS-1, v: Erik Kerševan (ur.): Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 300–308.
- Lojze Ude in Matija Damjan: Uveljavitev načela kontradiktornosti pri dokazovanju v civilni pravdi, v: Evropske razsežnosti dokazovanja v civilnem postopku. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2015, str. 1–6.
- Luigi Varanelli: Zavrnitev dokaznega predloga: ali gre res zgolj za procesno kršitev?, v: Odvetnik, št. 1/2013, str. 11–16.
- Renata Zagradišnik: Nedopustno pridobljeni dokazi v civilnem pravnem postopku, v: Pravna praksa, št. 17–18/2005, priloga, str. VI–VIII.
- Jan Zobec: Komentar k 219. členu ZPP, v: Lojze Ude in Aleš Galič (ur.): Pravnici postopek, Zakon s komentarjem, 2. knjiga. GV Založba, Ljubljana 2006, str. 406–408.
- Jan Zobec: Zloraba procesnih pravic, v: Podjetje in delo, št. 6–7/2009, str. 1369–1383.
- Bruna Žuber: Materialno procesno vodstvo v upravnem sporu, v: Bruna Žuber (ur.): Glavna obravnava pred upravnim sodnikom. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 119–158.
- Bruna Žuber: Pomen glavne obravnave v upravnem sporu, v: Marko Kambič in Katja Škrubej (ur.): Odsev dejstev v pravu: *Da mihi facta, dabo tibi ius: liber amicorum* Janez Kranjc, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2019, str. 485–494.

Bruna Žuber: Ustavna izhodišča javne obravnave v upravnem sporu, v: Bruna Žuber (ur.): Glavna obravnava pred upravnim sodnikom. Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2020, str. 17–42.

# PRAVNI POLOŽAJ DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE: ZAKAJ OMEJEVATI SODNO VARSTVO ZOPER NJENE ODLOČITVE?\*

**Lucija Strojan,**

*magistrica prava, raziskovalka na Inštitutu za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*

## 1. UVOD

Pričujoči prispevek obravnava pravni položaj Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil oziroma Državne revizijske komisije (DKOM), pri čemer se osredotoča na njen položaj v okviru pravnega varstva ponudnikov v postopkih javnega naročanja.<sup>1</sup>

Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN)<sup>2</sup> do nedavnega zoper odločitve DKOM ni predvideval ne rednih ne izrednih pravnih sredstev. Ustaljena sodna praksa je – vsaj do začetka uporabe 39.a člena ZPVPJN<sup>3</sup> – zagovarjala stališče, da odločitev DKOM ni posamičen akt, s katerim bi se odločalo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih ponudnikov,

*\* Prispevek je nastal kot povzetek in nadgradnja izbranih poglavij magistrskega diplomskega dela Pravni položaj Državne revizijske komisije, ki ga je avtorica pripravila pod mentorstvom prof. dr. Rajka Pirnata in somentorstvom as. Katje Štemberger in 23. marca 2022 zagovarjala na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.*

<sup>1</sup> DKOM je nedvomno glavni akter v okviru pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, vendar je treba že na začetku pripomniti, da pravo javnih naročil ni edino področje pristojnosti DKOM. Zakon o nekaterih koncesijskih pogodbah (ZNKP, Uradni list RS, št. 9/19 in 121/21 – ZJN-3B) je namreč njena pooblastila razširil tudi na postopke podeljevanja nekaterih koncesij (glej 54. člen ZNKP). DKOM je prav tako del pravnega varstva v primeru, ko se za sklenitev javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj (glej 62. člen Zakona o javno-zasebnem partnerstvu – ZJZP, Uradni list RS, št. 127/06).

<sup>2</sup> Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN, Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-II, 60/17 in 72/19).

<sup>3</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN-C, Uradni list RS, št. 72/19).

temveč gre le za akt poslovanja.<sup>4</sup> Zato upravni spor zoper odločitve DKOM ni bil dopusten. Večinska teorija je taki opredelitvi ostro nasprotovala.<sup>5</sup> Kljub stališču, da odločitev DKOM ni posamičen akt, s katerim bi se odločalo o pravi-  
cah, obveznostih ali pravnih koristih ponudnikov, je bila z novelo ZPVPJN-C<sup>6</sup> uvedena možnost sprožitve upravnega spora z vložitvijo ugotovitvene tožbe. Gre za novost v slovenski zakonodaji, ki se je začela uporabljati v začetku leta 2021, čeprav je sodno varstvo že dlje časa uveljavljeno v drugih državah Evropske unije (EU). Postavlja se vprašanje, ali oziroma kako uvedba (sicer omeje-  
nega) upravnega spora spreminja razumevanje pravne narave odločitev DKOM.

Pravni položaj nekega organa je na prvi pogled sicer predvsem teoretično vprašanje. Vendar pa ima taka teoretična zasnova tudi pomembne praktične posledice, saj pravni položaj subjekta determinira njegovo pravno naravo in s tem pravno naravo njegovih odločitev. Od tega pa je odvisen potreben obseg pravnega varstva zoper njegove odločitve oziroma pomen njegovega pomanjkanja z vidika pravnega reda kot celote.

## 2. IZHODIŠČE: SODIŠČE OZIROMA TRIBUNAL, KI IZDAJA AKTE POSLOVANJA

Kadar gospodarski subjekt, ki je zainteresiran za postopek javnega naročanja, meni, da je bil ta izveden brez ustrezne uporabe pravil javnonaročniških direktiv (angl. *Public Procurement Directives*) oziroma zakonov, ki jih prenašajo v domač pravni red,<sup>7</sup> mora imeti na voljo ustrezne mehanizme pravnega varstva.

<sup>4</sup> Pojem »akt poslovanja« ni zakonsko normiran. Teorija upravnega prava v tem svojstvu razlikuje med akti poslovanja in akti oblasti. Za akt poslovanja gre, če ne gre za izvrševanje oblastnih funkcij (*ex iure imperii*), ampak za urejanje drugih (civilnopravnih) razmerij sicer upravnega organa (*ex iure gestionis*). Glej J. Tekavc, nav. delo, str. 7. Glej tudi R. Pirnat in drugi, nav. delo, str. 28; in E. Kerševan, nav. delo (2002), str. 111.

<sup>5</sup> Tako J. Tekavc, nav. delo, str. 8; R. Pirnat (2016), str. 1171 in 1173. Glej tudi D. Možina, nav. delo, str. 14. Drugače A. Mužina, nav. delo (2006), str. 1480.

<sup>6</sup> Glej opombo št. 3.

<sup>7</sup> Splošna javna naročila ureja Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (Uradni list L 94, 28. marec 2014), infrastrukturna javna naročila ureja Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštinih storitev ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (Uradni list L 94, 28. marec 2014). Obe direktivi sta v slovenski pravni red preneseni z Zakonom o javnem naročanju (ZJN-3, Uradni list RS, št. 91/15, 14/18, 121/21, 10/22, 74/22 – odl. US in 100/22 – ZNUZSZS).

Pravovarstvene direktive<sup>8</sup> zahtevajo delovanje sodnih organov oziroma organov, ki zagotavljajo enakovredno varstvo. Kadar organi, pristojni za revizijske postopke, po svoji naravi niso sodni, je treba določiti postopke, s katerimi je domnevno nezakonit ukrep, ki ga sprejme revizijski organ, ali domnevna napaka pri izvrševanju podeljenih pooblastil, lahko predmet sodnega postopka ali revizije s strani organa, ki je sodišče oziroma tribunal v smislu 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki mora biti neodvisen tako od naročnika kot tudi od revizijskega organa.<sup>9</sup>

Slovenija se je odločila za slednjo možnost, saj svoj sistem pravnega varstva v postopkih javnega naročanja gradi okrog DKOM, državnega organa *sui generis*.<sup>10</sup> Zakon DKOM opredeljuje kot »poseben, neodvisen in samostojen državni organ«. <sup>11</sup> O tem, ali je DKOM sodišče oziroma tribunal v smislu 267. člena PDEU, odločitve v zadevi *Medisanus*<sup>12</sup> dalje ni več nobenega dvoma.<sup>13</sup> Tako naravi DKOM ni mogoče očitati neizpolnjevanja zahtev pravovarstvenih direktiv. Kar je pred tem (večinsko) trdila že teorija,<sup>14</sup> je potrdilo Sodišče EU.

Dejstvo, da je v skladu z zavezujočo odločitvijo Sodišča EU odločitev DKOM primerljiva sodni odločitvi, DKOM pa tribunal oziroma sodišče države čla-

<sup>8</sup> Direktiva Sveta št. 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (Uradni list L 395, 30. december 1989), Direktiva Sveta št. 92/13/EGS z dne 25. februarja 1992 o uskladitvi zakonov in drugih predpisov o uporabi pravil Skupnosti za oddajo javnih naročil podjetij na vodnem, energetskem, transportnem in telekomunikacijskem področju (Uradni list L 76, 23. marec 1992), Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta št. 2007/66/ES z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede vprašanja izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil (Uradni list L 335, 20. december 2007).

<sup>9</sup> Tako 9. točka 2. člena Direktive 89/665/EGS in 9. točka 2. člena Direktive 92/13/EGS, kot sta spremenjeni z Direktivo 2007/66/ES. Več o tem glej B. Smrdel, nav. delo, str. 13 in nasl.

<sup>10</sup> R. Pirnat, nav. delo (2016), str. 1172; in A. Mužina, nav. delo (2002), glej naslov.

<sup>11</sup> Prvi odstavek 60. člen ZPVPJN.

<sup>12</sup> Sodba Sodišča EU v zadevi C-296/15 *Medisanus v Splošna Bolnišnica Murska Sobota* z dne 8. junija 2017.

<sup>13</sup> Sodišče EU je zaključilo, da DKOM izpolnjuje merila za to, da jo je mogoče šteti za »sodišče države članice« v smislu 267. člena Pogodbe o delovanju EU (glej sodbo Sodišča EU v zadevi C-296/15 *Medisanus v Splošna Bolnišnica Murska Sobota* z dne 8. junija 2017, točka 38).

<sup>14</sup> Teorija je že pred odločitvijo Sodišča EU v zadevi *Medisanus* za naš revizijski organ zaključila, da DKOM verjetno izpolnjuje kriterije za sodišče oziroma tribunal v smislu 267. člena Pogodbe o delovanju EU. Glej na primer B. Smrdel, nav. delo, str. 14–15. Na nekaterih mestih so bili poudarjeni pomisleki glede izpolnjevanja vseh pogojev. Podrobneje o tem glej R. Pirnat, nav. delo (2008), str. 1049–1050 in 1053–1054. Glej tudi R. Pirnat, nav. delo (2016), str. 1174 in 1175.

nice, je – čeprav gre za avtonomen pojem prava EU<sup>15</sup> – le težka združljivo s stališčem nacionalnih sodišč,<sup>16</sup> da je odločitev tega »sodnega organa« zgolj akt poslovanja po nacionalnem pravnem redu (katerega del je imanentno pravo EU).<sup>17</sup> Čeprav Sodišče EU status sodišča oziroma tribunala prizna organom, za katere je razvidno, da ne spadajo v sodno vejo oblasti po nacionalnem pravu držav članic, ampak organu zgolj prizna kvaliteto za postavitev predhodnega vprašanja, že sama merila za status tribunala vsebujejo elemente, ki nakazujejo na oblastno naravo DKOM in njenih odločitev. Če je DKOM tribunal oziroma sodišče v smislu prava EU, to pomeni, da so (vsaj nekatere) njene odločitve obvezne, primerljive zavezujočim sodnim odločbam.<sup>18</sup> DKOM namreč odloča s sklepi,<sup>19</sup> nespoštovanje njenih odločitev pa je v ZPVPJN opredeljeno kot prekršek in kot tako tudi sankcionirano (zakon izrecno govori o neupoštevanju ali neizvršitvi odločitve DKOM oziroma če naročnik ravna v nasprotju z odločitvijo DKOM).<sup>20</sup> Sodišče EU je tako ugotovilo: DKOM je določena z zakonom, na podlagi katerega je njena sodna pristojnost obvezna, njene odločitve pa postanejo pravnomočne.<sup>21</sup> Kljub temu pa je slovenska sodna praksa<sup>22</sup> pred odločitvijo v zadevi *Medisanus* in po njej odločitvam DKOM odrekala naravo dokončnega posamičnega akta. Vendar, če je odločitev DKOM akt poslovanja, ne pomeni oblastnega ravnanja (*ex iure imperii*) DKOM kot nadzornika, sodnika, ampak zgolj nekakšno interno revizijo zakonitosti znotraj javnega sek-

<sup>15</sup> Sodba Sodišča EU v zadevi C-296/15 *Medisanus d.o.o. v Splošna Bolnišnica Murska Sobota* z dne 8. junija 2017, točka 23. Glej tudi sodbi Sodišča EU v zadevah C196/09 *Miles in drugi* z dne 14. junija 2011, točka 37, in C394/11 *Hariev Belov* z dne 31. januarja 2013, točka 38 in nav. sodna praksa.

<sup>16</sup> Ustavno sodišče RS je v zadevah U-I-169/00 z dne 14. novembra 2002, U-I-368/02 z dne 21. oktobra 2004, Up-668/06, U-I-90/07 z dne 22. marca 2007 in U-I-116/07 z dne 25. maja 2007 zavzelo stališče, da odločitev DKOM nima lastnosti posamičnega akta, s katerim bi se odločalo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih ponudnikov. Temu sledi praksa preostalih sodišč. Glej na primer sodbo Upravnega sodišča RS 1848/2003 z dne 12. oktobra 2003, sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 655/2001 z dne 14. julija 2004 in I Up 4/2014 z dne 20. januarja 2016 ter sklep Upravnega sodišča RS II U 412/2015 z dne 16. marca 2017. Glede uporabljivosti »stare« sodne prakse glej sodbo Upravnega sodišča RS I U 991/2016-15 z dne 5. decembra 2017.

<sup>17</sup> Tako A. Možina, nav. delo, str. 14.

<sup>18</sup> C. Barnard in S. Peers, nav. delo, str. 317–318.

<sup>19</sup> Prvi odstavek 28. člena Poslovnika Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil, Uradni list RS, št. 55/12, 99/13, 99/13 in 78/18.

<sup>20</sup> Glej 10. točko prvega odstavka 78. člena ZPVPJN.

<sup>21</sup> Sodba Sodišča EU v zadevi C-296/15 *Medisanus v. Splošna Bolnišnica Murska Sobota* z dne 8. junija 2017, točki 35 in 36.

<sup>22</sup> Glej na primer sklep Upravnega sodišča RS I U 991/2016-15 z dne 5. decembra 2017 in nav. sodno prakso.

torja.<sup>23</sup> Vsaj na prvi pogled se zdi, da uvedba upravnega spora bistveno posega v to shemo.

### 3. SODNO VARSTVO ZOPER ODLOČITVE DRŽAVNE REVIZIJSKE KOMISIJE

#### 3.1. Sodno varstvo pred novelo ZPVPJN-C: izpodbojnost pogodbe in povrnitev škode

ZPVPJN do novele C ni izrecno predvideval možnosti upravnega spora zoper odločitve DKOM. Tako je sodna praksa sklenila,<sup>24</sup> da zakonitosti aktov DKOM, izdanih v postopku revizije, ni mogoče izpodbijati neposredno v upravnem sporu, temveč le posredno v pravnem postopku v skladu z določbami od 42. do 49. člena ZPVPJN.<sup>25</sup>

Izpodbojnost pogodbe, sklenjene na podlagi javnega naročanja, je poseben institut v pravu javnih naročil, ki se razlikuje od izpodbojnosti obligacijskega prava.<sup>26</sup> Razlogi za izpodbojnost pogodbe so taksativno naštet v 44. členu ZPVPJN in pomenijo posebej hude kršitve pravil javnega naročanja.<sup>27</sup> Odškodninska odgovornost za škodo je v ZPVPJN urejena v enem samem členu.<sup>28</sup> Gre za 49. člen, ki je razmeroma nejasen, s čimer pušča odprta številna vprašanja.<sup>29</sup>

Pomembno je, da sodišče v nobenem od omenjenih primerov ne odloča o pravilnosti in zakonitosti odločitev DKOM, ki jih s temi sredstvi ni mogoče razveljaviti ali spremeniti.<sup>30</sup> Sodni postopek ne pomeni nadaljevanja postopka pred DKOM, saj gre za poseben postopek, v katerem se odloča o dveh ločenih vprašanjih: o izpodbojnosti pogodbe in o povrnitvi škode.

<sup>23</sup> R. Pirnat, nav. delo (2016), str. 1173.

<sup>24</sup> Glej na primer sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 442/2011 z dne 28. septembra 2011, sklep Upravnega sodišča RS II U 402/2013 z dne 9. oktobra 2013 in sklep Upravnega sodišča RS II U 412/2015 z dne 16. marca 2017.

<sup>25</sup> Tako sklep Upravnega sodišča RS II U 412/2015 z dne 16. marca 2017, točka 20.

<sup>26</sup> D. Možina, nav. delo, str. 11.

<sup>27</sup> Prav tam, str. 12.

<sup>28</sup> Glede drugih pravnih podlag za škodo zaradi kršitve pravil o javnem naročanju glej prav tam, str. 14.

<sup>29</sup> Glej prav tam, str. 15–17.

<sup>30</sup> B. Leskovec in G. Kovačič, nav. delo, str. 8.

### 3.2. Ustaljena sodna praksa pred ZPVPJN-C: upravni spor?

Vprašanje, ali je mogoče zoper odločitev DKOM sprožiti upravni spor, izvira iz dejstva, da je 70. člen Zakona o javnem naročanju (ZJN)<sup>31</sup> do uveljavitve Zakona o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN)<sup>32</sup> določal subsidiarno uporabo pravil upravnega postopka in ne pravnega postopka pred tedanjo Revizijsko komisijo. Na tej podlagi je Upravno sodišče priznalo pravico do sodnega varstva v upravnem sporu, vendar je Vrhovno sodišče sodbo razveljavilo in tožbo zavrglo.<sup>33, 34</sup>

Sodišča so tako od tedaj dalje izhajala iz predpostavke, da naročniki – ko kupujejo blago in storitve na trgu – ne nastopajo kot nosilci oblasti ali v izvrševanju javnih pooblastil, temveč vstopajo v civilnopravna razmerja z drugimi subjekti. Zato akt, izdan v postopku oddaje javnega naročila, ni upravni akt, temveč akt poslovanja naročnika, ko je ta nastopal kot gospodarski subjekt v eni od faz pri sklepanju obligacijskopravnih razmerij. Problem je nadaljnje sklepanje. Sodna praksa namreč trdi, da

»[t]ako opredeljeni akt poslovanja ne pridobi lastnosti upravnega akta niti tedaj, kadar o zakonitosti postopka javnega naročila odloča revizijska komisija.«<sup>35</sup>

Ne glede na to, da ZPVPJN ureja poseben postopek za oceno ravnanja naročnika pri oddaji javnega naročila, to je postopek revizije, se v tem kontrolnem postopku ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi organa, katerega akt je predmet revizije, ampak poseben organ – DKOM kot neodvisno strokovno telo – pri odločanju o zahtevi za revizijo preverja, ali je naročnik upošteval določbe zakona.<sup>36</sup> Končna odločitev DKOM torej ni upravni akt, ampak nekašen »kontrolni akt poslovanja«.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Zakon o javnem naročanju (ZJN, Uradni list RS, št. 24/97 in 78/99).

<sup>32</sup> Zakon o reviziji postopkov javnega naročanja (ZRPJN, Uradni list RS, št. 94/07).

<sup>33</sup> Glej obrazložitev sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 339/99 z dne 14. oktobra 1999.

<sup>34</sup> Cel odstavek povzet po R. Pirnat, nav. delo (2008), str. 1050.

<sup>35</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 339/99 z dne 14. oktobra 1999. Glej tudi sodbo Upravnega sodišča RS U 1848/2003 z dne 12. oktobra 2003 in sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 655/2001 z dne 14. julija 2004 itd.

<sup>36</sup> Glej na primer sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 339/99 z dne 14. oktobra 1999 in I Up 655/2001 z dne 14. julija 2004.

<sup>37</sup> Glej R. Pirnat, nav. delo (2016) in sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 339/99 z dne 14. oktobra 1999.

Poleg rednih sodišč se je z različno oblikovanim vprašanjem pravne narave odločitev DKOM ukvarjalo tudi Ustavno sodišče.<sup>38</sup> Najpomembnejša odločba je bila izdana v zadevi U-I-169/00,<sup>39</sup> v kateri je Ustavno sodišče opravilo presojo takrat veljavnega 23. člena ZRPJN. Presodilo je, da ureditev, po kateri zoper odločitve DKOM ni niti rednega niti izrednega pravnega sredstva, zagotovljeno pa je sodno varstvo v civilnem pravnem postopku (sicer omejeno le na povračilo škode), ne pomeni neustavnega posega v pravico do (polnega) sodnega varstva ponudnikov. Ustavno sodišče je poudarilo hitrost postopka oddaje javnega naročila, izplačilo proračunskih sredstev, vezanih na določeno obdobje ter nezmožnost, da bi se dobavljeno blago ali opravljena storitev izvedla šele po zaključku sodnega postopka. Ureditev, po kateri bi bilo ponudnikom omogočeno polno sodno varstvo, naj bi izničila pomen in učinkovitost tega postopka.<sup>40, 41</sup>

Seveda obsežno časovno okno od teh odločitev daje obilo časa za spremembe še pred novelo ZPVPJN-C. Vendar kot je navedlo Upravno sodišče:

»ZPVPJN [...] ni prinesel nobene spremembe, zaradi katere ne bi bili (več) upoštevni argumenti Ustavnega in Vrhovnega sodišča RS o tem, da odločitve Državne revizijske komisije niso upravni akt, zoper katerega bi bila tožba v upravnem sporu dopustna.«<sup>42</sup>

Zanimivo pa gre linija sodne prakse, ki se ukvarja s pravnim varstvom naročnikov in ne ponudnikov, v nasprotno smer.<sup>43</sup> Vrhovno sodišče je namreč obravnavalo tudi vprašanje sodnega varstva zoper odločitve DKOM, da ima neki subjekt pravni položaj naročnika po predpisih o javnem naročanju in je zato zavezan dela tudi oddajati po postopku o javnem naročanju. Zaključilo je, da se pri preizkusu pristojnosti za sodno varstvo v takih primerih ni mogoče opreti na prej navedena stališča Ustavnega sodišča.<sup>44</sup> Odločitev o statusu naročnika po stališču Vrhovnega sodišča pomeni oblastno odločanje o opre-

<sup>38</sup> Posebej glej odločbe Ustavnega sodišča RS U-I-169/00 z dne 14. novembra 2002, U-I-368/02-10 z dne 21. oktobra 2004 in Up-668/06-8, U-I-90/07 z dne 22. marca 2007, sklep Ustavnega sodišča RS U-I-116/07-4 z dne 25. maja 2007, odločbo Ustavnega sodišča RS U-I-238/07 z dne 2. aprila 2009 in sklep Ustavnega sodišča RS U-I-171/1317, Up-571/13-17 z dne 24. julija 2015.

<sup>39</sup> Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-169/00 z dne 14. novembra 2002.

<sup>40</sup> Prav tam, točki 13 in 14.

<sup>41</sup> Za kritiko odločbe glej R. Pirnat, nav. delo 2016, str. 1173.

<sup>42</sup> Sklepa Upravnega sodišča RS I U 991/2016-15 z dne 5. decembra 2017, točka 10, in I U 579/2020-8 z dne 20. avgusta 2020, točka 13.

<sup>43</sup> Glej sklepa Vrhovnega sodišča RS I Up 4/2014 z dne 20. januarja 2016 in I Up 299/2016 z dne 22. februarja 2017.

<sup>44</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 4/2014 z dne 20. januarja 2016, točka 11.

delitvi neke osebe kot naročnice po ZPVPJN.<sup>45</sup> Sklicevanje ponudnikov na to linijo sodne prakse je bilo neuspešno, saj so odločitve DKOM kar zadeva njih, akti poslovanja.<sup>46</sup>

### 3.3. Stališče teorije

Večinsko stališče teorije je, da so odločitve DKOM akti oblasti. Preverjanja zakonitosti ravnanja, ki sicer vodi v pogodbo zasebnega prava, nikakor ne moremo šteti za »nekakšen podaljšan akt poslovanja«. <sup>47</sup> Tako mnenje je bilo izraženo že dolgo pred novelo ZPVPJN-C, ki jo teoretiki verjetno vidijo kot (sicer nepopoln) korak v pravo smer.

Izhajajoč iz zakonske opredelitve Tekavc ugotavlja, da je sklep DKOM akt oblasti. Ker je DKOM ustanovljena prav z namenom odločanja, ima nedvomno oblastvena pooblastila. Ni torej nekakšen posvetovalni organ, ki bi naročnikom dajal neobvezujoče nasvete, kako naj ravnajo. Razmerje v trenutku, ko vanj vstopi DKOM kot pritožbeni organ, ki odloča o zakonitosti odločitve naročnika, v tem delu ni več civilnopravno, temveč upravnopravno. Le končna posledica te sicer upravne odločitve je civilna pogodba. Dejstvo, da ima neki organ le kasacijska pooblastila, ne pomeni, da v okviru teh pooblastil ne odloča oblastno. Ob tem je navedel, da se glede Ustavnega sodišča – ki ima pravico neustavne določbe zakona le razveljaviti, ne more pa določiti vsebine zakona – doslej še ni porodila ideja, da bi se ustavne odločbe štete za »akt poslovanja«. <sup>48</sup>

Pirnat meni, da je tako razumevanje revizije postopka oddaje javnega naročila v temeljnem nasprotju z namenom pravnega varstva v teh postopkih. Opozarja, da se to pravno varstvo ne izvaja po uradni dolžnosti zaradi javnega interesa, temveč na zahtevo vlagatelja revizijskega zahtevka, ki mora izkazati pravni interes. Ta oseba v postopku revizije varuje svoje pravice in pravne koristi in ne zasleduje javnega interesa (varovanje javnega interesa je v ZPVPJN urejeno posebej). Navajanje nezakonitosti ravnanj v postopku javnega naročanja je vlagatelju zahtevka le pravna podlaga za varovanje njegovih pravic. Ob tem ni bistveno, da ima DKOM le kasatorna pooblastila in da ne odloča o sklenitvi pogodbe z določenim ponudnikom, kot ugotavlja Ustavno sodišče. To ugotovitev Pirnat vidi kot argument za to, da je pravna narava naročnikovih odločitev povsem drugačna od pravne narave določitev DKOM – prve so akt poslo-

<sup>45</sup> Tako o sklepu Ustavnega sodišča RS I U 299/2016 sklep Upravnega sodišča RS I U 855/2021-17 z dne 1. septembra 2021, točka 24.

<sup>46</sup> Glej sklep Upravnega sodišča RS I U 991/2016-15 z dne 5. decembra 2017, točka 13. Glej tudi sklepa Upravnega sodišča RS I U 579/2020-8 z dne 20. avgusta 2020, točka 12, in IU 855/2021-17 z dne 1. septembra 2021, točke 22–24.

<sup>47</sup> Tako J. Tekavc, nav. delo, str. 8.

<sup>48</sup> Cel odstavek povzet po J. Tekavc, nav. delo, str. 8.

vanja, druge akt oblasti. Vlagatelj zahtevka z vložitvijo zahtevka v revizijskem postopku varuje pravico do enake in nediskriminatorne obravnave v postopku oddaje javnega naročila in o tej pravici odloči DKOM s svojim aktom.<sup>49</sup>

Možina stališče, ki sklepom DKOM odreka lastnost posamičnega pravnega akta, problematizira z vidika prava EU. Poudarja ironijo trenutnega stališča, po katerem je isti organ hkrati »sodišče« v smislu prava EU, v smislu slovenskega prava pa organ, ki sploh ne izdaja odločb. Opozarja, da zoper njene odločitve, ki sicer izrazito vplivajo na položaj strank, ni pravnih sredstev, ampak so te izvzete iz sodnega varstva in s tem pravzaprav tudi iz ustavno določene hierarhije pravnih aktov.<sup>50</sup>

S tako sodno prakso se sicer strinja Mužina, ki pa do dopustnosti tožbe v upravnem sporu pride z uporabo subsidiarnega sodnega varstva. Mužina tako predlaga tožbo v upravnem sporu, s katero bi prizadeti posameznik zahteval varstvo ustavnih pravic, ki naj bi mu bile kršene z aktom DKOM. Mužina meni, da se upravno sodišče v takih primerih verjetno ne bi moglo izreči za nepristojno.<sup>51</sup>

### **3.4. Novela ZPVPJN-C: uvedba (omejenega) upravnega spora zoper nekatere odločbe DKOM**

Novela C je v ZPVPJN vnesla nov 39.a člen, ki se je začel uporabljati s 1. januarjem 2021 (prvi odstavek 21. člena ZPVPJN-C). Zoper odločitve, ki so bile vročene pred tem datumom, upravni spor ni dovoljen (drugi odstavek 21. člena ZPVPJN-C). Ob tem upravni spor kot pravno sredstvo zoper pravnomočno odločitev DKOM ne posega v siceršnje sodno varstvo po ZPVPJN, ki ostaja nespremenjeno.<sup>52</sup>

Predlagatelj novele<sup>53</sup> ob uvedeni spremembi izrecno poudarja, da je bila ureitev že pred novelo skladna tako s pravom EU kot tudi s slovensko Ustavo.<sup>54</sup> Ob tem sicer priznava, da je Republika Slovenija edina država članica EU, ki doslej v postopkih javnega naročanja ni imela zagotovljenega polnega sodnega varstva. Dodaten cilj predlaganih sprememb je bil zlasti zagotoviti večjo prav-

<sup>49</sup> Cel odstavek povzet po R. Pirnat, nav. delo (2016), str. 1171.

<sup>50</sup> Cel odstavek povzet po D. Možina, nav. delo, str. 14.

<sup>51</sup> A. Mužina, nav. delo (2006), str. 1480.

<sup>52</sup> Predlog ZPVPJN-C, str. 24.

<sup>53</sup> Glej Predlog ZPVPJN-C, opomba št. 34.

<sup>54</sup> Prav tam, str. 2.

no varnost ter sodno vzpostavljanje pravnih standardov.<sup>55</sup> Predlagatelj novele meni,

»da bi bilo tako z vidika etike kot tudi pravnih standardov primerno zagotoviti polno pravno varstvo tudi v slovenskem sistemu pravnega varstva v postopkih javnega naročanja, saj bo to dolgoročno prispevalo k izboljšanju pravne kulture in zaupanju v sam sistem javnega naročanja.«<sup>56</sup>

Zato je bilo z novelo ZPVPJN-C v slovenski pravni red uvedeno »polno sodno varstvo«,<sup>57</sup> in sicer v obliki upravnega spora.<sup>58</sup>

Čeprav tega ZPVPJN izrecno ne določa, se glede vprašanj, ki jih zakon ne ureja, uporabljajo določbe Zakona o upravnem sporu (ZUS-1).<sup>59, 60</sup> Določba 39.a člena ZPVPJN upravni spor po ZUS-1 tako krči, da lahko govorimo o omejenem upravnem sporu.

Upravni spor je dovoljen zgolj zoper odločitve DKOM, določene v 39. členu ZPVPJN (prvi odstavek 39.a člena ZPVPJN). Tožbo v upravnem sporu je tako dovoljeno vložiti zgolj zoper vsebinske odločitve DKOM: kadar DKOM zavrne zahtevek zaradi neutemeljenosti, zahtevku ugotovi ali kadar razveljavi postopek in ugotovi utemeljenosti zahtevka za revizijo.<sup>61</sup> Zoper druge odločitve DKOM (na primer zavrnjenje zahtevka za revizijo iz procesnih razlogov, odločitve o pritožbah ipd.) upravni spor ni dovoljen. Ne glede na vrsto odločitve upravni spor ni dovoljen, če je predmet spora javno naročilo, ki se oddaja po postopku naročila male vrednosti, ali če je bil zahtevek za revizijo vložen zoper vsebino objave, povabilo k oddaji ponudb ali razpisno dokumentacijo (četrti odstavek 39.a člena ZPVPJN).

Največji odstop ureditve ZPVPJN od pravil ZUS-1 je viden v obsegu pooblastil sodišča. Tožnik sme na podlagi izrecne določbe drugega odstavka 39.a člena ZPVPJN s tožbo zahtevati le ugotovitev nezakonnosti odločitve DKOM (ugotovitvena tožba), ne more pa zahtevati njene odprave ali spremembe. Upravno sodišče tako nima pristojnosti za odločanje v sporu polne jurisdikcije in v sporu o zakonitosti dokončnih upravnih aktov. Primerjava z možnostmi ureditve

<sup>55</sup> Prav tam, str. 3.

<sup>56</sup> Prav tam, str. 5. Glej razdelek 2.3, točka f.

<sup>57</sup> Prav tam.

<sup>58</sup> Prav tam, str. 23. Glej obrazložitev k 11. členu (ta dodaja nov 39.a člen ZPVPJN).

<sup>59</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E).

<sup>60</sup> Predlog ZPVPJN-C, str. 23. Glej obrazložitev k 11. členu.

<sup>61</sup> Glej prvi odstavek 39.a člena v povezavi z 39. členom ZPVPJN.

upravnega spora po ZUS-1 pokaže, da novela ZPVPJN-C vnaša omejen upravni spor in ne polnega sodnega varstva.<sup>62</sup>

V upravnem sporu z ugotovitvijo nezakonitosti upravnega akta po 64.a členu ZUS-1 sodišče presodi, ali je tožniku s tožbo uspelo dokazati, da je upravni akt temeljil na nezakonitosti, ki sta jo storila tožena stranka oziroma organ, ki je upravni akt izdal, ta pa lahko izvira iz: zmotno ugotovljenega dejanskega stanja, kršitve pravil postopka ali napačno uporabljenega materialnega predpisa. Pomen ugotovitve za tožnika je odvisen od pravno varovanega interesa, ki ga je tožnik zasledoval s takim zahtevkom. Teorija primeroma našteva avtoritativno razlago prava s strani sodišča ter pridobitev pravne podlage za nadaljnje uveljavljanje odškodninskega zahtevka. V skladu z ureditvijo po ZUS-1 lahko v primeru, če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, sodišče samo odloči o povrnitvi škode, ki mu je nastala zaradi nezakonitega upravnega akta, ali pa ga napoti na pravdo (drugi odstavek 64.a člena in 67. člen ZUS-1). Zadoščenje tožniku je že sama ugotovitvena sodba.<sup>63</sup>

Vendar se je treba glede pomena ugotovitvene odločbe v primeru sporov, ki izvirajo iz javnega naročanja, opomniti, da gre za ponudnike, tj. gospodarske subjekte.<sup>64</sup> Opozorjeno je bilo,<sup>65</sup> da neizbranim ponudnikom verjetno ni mar za vzpostavljanje pravnih standardov. Pomislek, ali bodo gospodarski subjekti pripravljeni plačevati odvetnike in sodne takse zgolj zato, da bi prispevali k zagotavljanju večje pravne varnosti oziroma višjega standarda varovanja pravic in sodnega vzpostavljanja pravnih standardov, se zdi utemeljen. Enako velja za »zadoščenje«. Neizbranemu ponudniku, ki lahko doseže le izdajo ugotovitvene sodbe, ugotovitev kot taka bolj malo koristi.<sup>66</sup>

Ob tem je ključno, da upravno sodišče v primeru, če tožnik v upravnem sporu zahteva tudi povrnitev škode, ne odloča v upravnem sporu, ampak tožnika napoti, naj uveljavlja svoj zahtevek v pravnem postopku (osmi odstavek 39.a člena ZPVPJN). Za uveljavljanje škode ali za izpodbijanje pogodbe mora tožnik vložiti ločeno tožbo v pravnem postopku. Otipljivo korist ugotovitvene

<sup>62</sup> Ustavno sodišče RS je v zadevi U-I-169/00 z dne 14. novembra 2002 v točki 13 navedlo, da pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave načeloma vsebuje splošno zahtevo, da mora biti zagotovljeno sodno varstvo polne jurisdikcije, kar pomeni, da mora imeti sodišče možnost, da izpodbijano odločitev nesodnega organa DKOM tudi razveljavi. Jasno je, da ZPVPJN tega ne omogoča.

<sup>63</sup> Cel odstavek povzet po E. Kerševan in V. Androjna, nav. delo, str. 594.

<sup>64</sup> »Ponudnik« pomeni gospodarski subjekt, ki je predložil ponudbo (7. točka prvega odstavka 2. člena ZJN-3).

<sup>65</sup> B. Leskovec in G. Kovačič, nav. delo, str. 9.

<sup>66</sup> Prav tam.

tožbe torej lahko zaznamo v povezavi z uveljavljanjem odškodnine v pravdi,<sup>67</sup> vendar zgolj posredno v zvezi z elementom protipravnosti kot predpostavke odškodninske odgovornosti.<sup>68</sup>

Zakon v zasledovanju načela hitrosti ne dovoljuje začasnega zadržanja in začasne ureditve stanja (tretji odstavek 39.a člena ZPVPJN), kar je sicer dopustno v rednem upravnem sporu. Hkrati sprožitev upravnega spora nima suspenzivnega učinka (deveti odstavek 39.a člena ZPVPJN). Odločitev o oddaji javnega naročila postane pravnomočna z dnem odločitve DKOM, naročnik pa lahko sklene pogodbo o izvedbi javnega naročila z izbranim ponudnikom. Pravni položaj neizbranih ponudnikov se v takem sistemu pravnega varstva ne more bistveno izboljšati, razen v primeru uspešnega vtoževanja odškodnine, ki ne zajema zgolj stroškov priprave ponudbe.<sup>69</sup> V letu 2021 je bilo vloženih pet tožb v upravnem sporu, pri čemer je Upravno sodišče ugotovilo nezakonitost ene odločitve DKOM.<sup>70</sup> Zdi se, da delež vloženih tožb<sup>71</sup> (za zdaj) potrjuje utemeljenost zgornjih pomislekov.

### 3.5. Sprememba paradigme?

ZPVPJN-C uvaja (omejeno) pravno varstvo, ki pritiče državnemu organu, kadar *ex iure imperii* odloča o pravicah in pravnih koristih. Zdi se, da perspektiva sodne prakse kljub temu ostaja nespremenjena.

Določba 39.a člena se je začela uporabljati še niti ne pred tremi leti, zaradi česar je sodna praksa zaenkrat skopa. Med objavljenimi zadevami pa lahko najdemo sodbo v zadevi I U 295/2022 z dne 12. junija 2023. V njej je Upravno sodišče navedlo, da se

»narava odločanja DKOM [...] zaradi spremembe ZPVPJN-C, s katero je bilo v 39. a členu določeno, da je zoper vsebinsko odločitev DKOM iz 39. člena ZPVPJN dovoljen upravni spor, ni spremenila, tako da njene odločitve niso postale upravni akti.«<sup>72</sup>

<sup>67</sup> Glede obsega povrnitve škode zaradi kršitve pravil javnega naročanja glej E. Z. Marovt, nav. delo, str. 21; in D. Možina, nav. delo, str. 19 in nasl.

<sup>68</sup> Glej B. Leskovec in G. Kovačič, nav. delo, str. 9–10.

<sup>69</sup> Glej E. Z. Marovt, nav. delo, str. 21; in D. Možina, nav. delo, str. 19 in nasl.

<sup>70</sup> GOV.SI, Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2023, Obrazložitev predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2023, obrazložitev posebnega dela: 1314 – Državna revizijska komisija, str. 4.

<sup>71</sup> Prav tam, str. 3–4. Primerjaj število vloženih tožb v upravnem sporu in število zadev, v katerih je bilo dovoljeno vložiti tožbo v upravnem sporu.

<sup>72</sup> Sodba Upravnega sodišča RS I U 295/2022-40 z dne 12. junija 2023, točka 9. Prim. sklep Upravnega sodišča RS I U 855/2021-17 z dne 1. septembra 2021, točka 23.

Omeniti je treba tudi sklep Vrhovnega sodišča I Up 164/2020 z dne 14. aprila 2021. V njem je sodišče poudarilo predlog ZPVPJN-C in njegov poudarek, da je upravni spor predviden, čeprav »odločitev o oddaji naročila ne šteje za upravni akt kot tak«.<sup>73</sup>

Če se v upravnem sporu izpodbija akt, ki ne izpolnjuje pogojev za upravni akt v celoti, ne gre za upravni akt, ki bi lahko bil predmet presoje v upravnem sporu, zato je treba tožbo zavreči kot nedovoljeno, razen če gre za akt, ki ga je po izrecni določbi zakona mogoče izpodbijati v upravnem sporu, čeprav nima narave upravnega akta.<sup>74</sup> Nakazuje se torej na stališče, da gre za primer, kadar o zakonitosti »drugih aktov« odloča sodišče v upravnem sporu, če tako določa zakon, v konkretnem primeru ZPVPJN.

Silogizem sodne prakse pravno naravo razmerja med naročnikom in ponudnikom prenese tudi na nadzorni postopek. V trenutku, ko se v to primarno civilnopravno razmerje med državo kot pogodbenim partnerjem in ponudnikom vmeša DKOM kot razsodnik in nadzornik, dvostransko razmerje poleg novega udeleženca pridobi tudi javnopravno naravo.<sup>75</sup> Odločitev o oddaji naročila ni isti akt kot odločitev naročnika o zahtevku za revizijo, še manj pa kot odločitev DKOM o zahtevku za revizijo.

#### 4. DKOM KOT ČETRТА VEJA OBLASTI

Glavni namen postopkov oddaje javnih naročil je gospodarna nabava blaga, storitev in gradenj, pri čemer so v igri proračunska sredstva.<sup>76</sup> Transparentnost in konkurenčnost postopka ter enaka in nediskriminatorna obravnava ponudnikov so zasledovani cilji. Čeprav DKOM ne more nadomestiti odločitve naročnika, presoja pravilnost in zakonitost njegovega postopanja.<sup>77</sup>

Do novele ZPVPJN-C o gospodarsko izredno pomembnih sporih ni odločalo sodišče, temveč organ, ki je »postal s svojo izvzetostjo iz sistema nekakšna četrta veja oblasti«.<sup>78</sup> Zakonodajni okvir ni predvideval pravnih sredstev, ampak se je pravno varstvo zaključilo z odločitvijo DKOM. Vztrajanje sodne prakse, da DKOM ne izdaja posamičnih aktov, s katerim bi odločala o pravicah, ob-

<sup>73</sup> Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 164/2020 z dne 14. aprila 2021, opomba št. 1. Predlog ZPVPJN-C, str. 24. Glej obrazložitev k 11. členu.

<sup>74</sup> E. Kerševan, nav. delo (2019), str. 24.

<sup>75</sup> Glej tudi J. Tekavc, nav. delo, str. 8. Nasprotno sklep Upravnega sodišča RS I U 855/2021-17 z dne 1. septembra 2021, točka 20.

<sup>76</sup> Tako sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 322/2020 z dne 3. marca 2021, točka 16.

<sup>77</sup> Glej na primer sklep DKOM št. 018-150/2017-6 z dne 29. avgusta 2017.

<sup>78</sup> J. Tekavc, nav. delo, str. 7.

veznostih ali pravnih koristih ponudnikov, je DKOM izvzemalo iz sodnega nadzora.<sup>79</sup> Njene odločitve, ki sicer močno vplivajo na položaj strank, so bile s tem pravzaprav izvzete tudi iz ustavno določene hierarhije pravnih aktov.<sup>80</sup> Od 1. januarja 2021 imajo ponudniki na voljo vsaj omejeno sodno varstvo, ki ugotavlja (ne)zakonitost njenih odločitev.

Vendar tudi po noveli ZPVPJN-C upravni spor ni dovoljen zoper vse vsebinske odločitve DKOM o zahtevku za revizijo. Poudariti je treba pomisleke, ki se porajajo v zvezi z navidezno nedolžno izključitvijo odločitev DKOM, kadar se javno naročilo, ki je predmet odločitve, oddaja po postopku naročila male vrednosti. Naročnik lahko namreč uporabi postopek naročila male vrednosti, če ocenjena vrednost naročila ne dosega evropskih mejnih vrednosti.<sup>81</sup> Primeroma na splošnem področju za javna naročila gradenj ta prag pomeni znesek 5.382.000 evrov, za javna naročila blaga in storitev znesek 140.000 evrov (v primeru naročaja s strani državnih organov) oziroma 215.000 evrov (v primeru naročanja organov samoupravnih lokalnih skupnosti).<sup>82</sup> Pri naročilu male vrednosti predmetna vrednost niti ni tako nizka. Nadalje se vrednost naročila kot izhodišče, kdaj je upravni spor mogoč in kdaj ne, kaže kot izjemno sporen kriterij. Prvič, vrednost javnega naročila ne pove ničesar o pomembnosti vprašanj, ki se lahko odpirajo v zvezi z odločitvijo DKOM. In drugič, posledično zoper večino odločb DKOM sodnega varstva ni. V letu 2022 je bil namreč pri več kot polovici (54,71 odstotka) oddanih naročil uporabljen postopek naročila male vrednosti.<sup>83</sup> Za leti 2021 in 2020 velja enako.<sup>84</sup> To pomeni, da v praksi Upravno sodišče v več kot polovici primerov ne more opravljati svoje funkcije. Če bi torej želeli doseči učinek pravnega varstva zoper odločitve DKOM, ki bi dejansko lahko »prispeval k postavitvi sodne prakse in s tem bistveno večje pravne varnosti«, <sup>85</sup> odločitve v postopkih oddaje javnih naročil male vrednosti verjetno ne bi smele biti vnaprej izključene.

Uvedba (sicer omejenega) upravnega spora priča o prepoznani potrebi po širšem sodnem nadzoru. Vendar pregled pristojnosti upravnega sodišča v po-

<sup>79</sup> V tem smislu glej B. Leskovec in G. Kovačič, nav. delo, str. 8; in J. Tekavc, nav. delo, str. 7.

<sup>80</sup> D. Možina, nav. delo, str. 14.

<sup>81</sup> Glej 47. in 21. člen ZJN-3.

<sup>82</sup> Glej 1. člen Delegirane uredbe Komisije (EU) 2021/1952 z dne 10. novembra 2021 o spremembi Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta glede mejnih vrednosti za javna naročila blaga, storitev in gradenj ter projektne natečaje, Uradni list L 398, 11. november 2021.

<sup>83</sup> Ministrstvo za javno upravo, nav. delo (2023), str. 4.

<sup>84</sup> V letu 2021 so naročniki izvedli postopek oddaje naročila male vrednosti v 51,03 odstotka, v letu 2020 pa v 53,61 odstotka primerov. Glej Ministrstvo za javno upravo, nav. delo (2022), str. 4; in Ministrstvo za javno upravo, nav. delo (2021), str. 4.

<sup>85</sup> Predlog ZPVPJN-C, str. 24.

stopku upravnega spora po ZPVPJN pokaže, da DKOM ostaja še vedno precej sodno nenadzorovana.<sup>86</sup>

## 5. UČINKOVITO SODNO VARSTVO

DKOM sama je predvidene spremembe ZPVPJN-C označila za korak v pravo smer.<sup>87</sup> Predlagala je vzpostavitev sodne stopnje pravnega varstva in navedeno ocenila kot naslednjo stopnjo razvoja sistema pravnega varstva v postopkih javnega naročanja.<sup>88</sup>

Vendar je po mnenju DKOM ureditev, v skladu s katero o tožbi zoper odločitev DKOM odloča upravno sodišče, najmanj primerna.<sup>89</sup> Pirnat nasprotno meni, da je zaradi narave odločitve DKOM pristojnost upravnega sodišča najprimernejša rešitev, saj je ta spor namenjen prav varstvu pravic in pravnih koristi z izpodbijanjem zakonitosti takih aktov.<sup>90</sup> Končna zakonodajna rešitev uvaja pravno varstvo v upravnem sporu ob odrekanju pravne narave upravnega akta.<sup>91</sup> Ne glede na stališča o pravilnosti take rešitve končna rešitev učinkovitega sodnega varstva ne zagotavlja v zadostni meri.

Ena od možnih rešitev, ki bi pripomogla k učinkovitosti sodnega varstva, bi bila razširitev izbrane možnosti pravnega varstva v okviru upravnega spora. Glede na dejstvo, da je to smer zastavila novela ZPVPJN-C, se zdi to najbolj smiselna rešitev. Druge možnosti namreč zahtevajo celostno spremembo zdaj zastavljenega pravnega okvirja.<sup>92, 93</sup>

---

<sup>86</sup> Prim. B. Leskovec in G. Kovačič, nav. delo, str. 8. Avtorja navajata, da bistvenih sprememb ne gre pričakovati in da »bo nad DKOM še vedno le nebo«.

<sup>87</sup> S. Červek, nav. delo, str. 11.

<sup>88</sup> Prav tam, str. 14.

<sup>89</sup> S. Červek, nav. delo, str. 14. Več o tem glej prav tam, str. 14–15.

<sup>90</sup> R. Pirnat, nav. delo (2016), str. 1176.

<sup>91</sup> Predlog ZPVPJN-C, str. 24. Glej obrazložitev k 11. členu.

<sup>92</sup> Po mnenju DKOM je najprimernejša rešitev, po kateri bi o pritožbah zoper odločitve DKOM odločalo na primer Vrhovno sodišče v okviru specializiranega senata za javna naročila (morebiti tudi specializirani senat katerega od Višjih sodišč). Glej S. Červek, nav. delo, str. 15.

<sup>93</sup> Basta Tratnik je na primer pred novelo ZPVPJN-C predlagala uvedbo specializiranega oddelka na Vrhovno sodišče, ki bi morale imeti možnost razveljaviti odločitve DKOM, pri čemer bi morala obstajati možnost začasne odredbe brez suspenzivnosti vložitve tožbe. Glej intervju M. Basta Trtnik: RTV.SI, Odmevi.

## 6. PRIMERJALNOPRAVNI EKSKURZ

Kot je bilo predstavljeno uvodoma, zakonodaja EU dopušča, da države članice pravno varstvo v postopkih javnega naročanja uredijo samostojno, seveda znotraj okvirov direktiv. Zato se ureditve sistema pravnega varstva v posameznih državah zelo razlikujejo. Vendar pa lahko obstoječe ureditve uvrstimo v enega od dveh »modelov«. Prva možnost je sodno varstvo pred sodišči splošne pristojnosti. Druga možnost je poseben specializiran organ. Šestnajst držav članic<sup>94</sup> je ustanovilo specializirane organe za revizijo javnega naročanja na prvi stopnji (upravne oziroma sodne).<sup>95</sup>

Pirnat je v svojem prispevku iz leta 2016 opozoril, da je Slovenija poleg Malte edina država članica, ki ne omogoča pravnega sredstva, ki se vloži na sodišče (torej sodnega varstva), zoper odločitve neodvisnega revizijskega organa, sprejete pred sklenitvijo pogodbe.<sup>96</sup> Istega leta je Malta spreminjala zakonodajo.<sup>97</sup> Prav tako je leta 2016 Evropska komisija Sloveniji v končnem poročilu glede zmogljivosti, sistemov in praks po vsej EU za zagotovitev skladnosti in kakovosti javnih naročil priporočila, naj poenostavi pravni okvir ter dopusti pritožbe zoper odločitve DKOM.<sup>98</sup>

Primerjalnopravno diskrepanco je ugotovil tudi predlagatelj novele. Navedel je, da je

»Slovenija edina država članica EU, ki v postopkih javnega naročanja nima zagotavljenega polnega (četudi omejenega) sodnega varstva, temveč se pravno varstvo konča z odločitvijo DKOM, torej specializiranega organa s statusom tribunala«. <sup>99</sup>

V nadaljevanju so predstavljene ureditve nekaterih držav članic. Najprej je predstavljena avstrijska ureditev kot primer izključno sodnega nadzora. Od držav članic, v katerih je sodno varstvo v postopkih javnega naročanja zaupano specializiranemu organu, je za primerjavo izbranih šest držav, nekatere zaradi geografske bližine, druge kot referenčni primer. Podatki o izbranih dr-

<sup>94</sup> Bolgarija, Hrvaška, Ciper, Češka Republika, Danska, Estonija, Nemčija, Grčija, Madžarska, Latvija, Malta, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Španija. Glej European Commission, nav. delo (2019a) in nav. delo (2019b).

<sup>95</sup> European Commission, Remedies Directives.

<sup>96</sup> R. Pirnat, nav. delo (2016), str. 1167 in 1169.

<sup>97</sup> Legal Notice 351 of 2016, Public Procurement of Entities operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors Regulations, 2016, Government Gazette of Malta No. 19,669, 28. oktober 2016; Legal Notice 352 of 2016, Public Procurement Regulations, 2016, Government Gazette of Malta No. 19,669, 28. oktober 2016.

<sup>98</sup> European Commission, nav. delo (2016), str. 122.

<sup>99</sup> Predlog ZPVPJN-C, str. 3.

žavah so povzeti po študiji posameznih držav članic EU<sup>100</sup> in kratkem pregledu njihovih sistemov,<sup>101</sup> ki ju je Evropska komisija objavila leta 2019. Dopustiti sicer velja, da se je ureditev spremenila, vendar ni verjetno, da se je spreminjala v smeri opuščanja sodnega varstva.<sup>102</sup>

### 6.1. Avstrija

V Avstriji se pravno varstvo v postopkih javnega naročanja izvaja prek sodne veje oblasti. Prvostopenjski revizijski organ na zvezni ravni je Zvezno upravno sodišče. Prvostopenjski revizijski organ na ravni dežel je eno od devetih deželnih upravnih sodišč. Drugo stopnjo zagotavlja Vrhovno upravno sodišče. Pritožbo zoper odločbe Zveznega upravnega sodišča in zoper odločbe deželnih upravnih sodišč lahko vložijo fizične in pravne osebe na Vrhovno upravno sodišče, če gre za pravna vprašanja temeljnega pomena. Šteje se, da je pravno vprašanje temeljnega pomena, če izpodbijana odločba odstopa od relevantnih preteklih odločb prvostopenjskih sodišč, ali če sodne prakse o zadevnem vprašanju še ni oziroma če ta ni konsistentna. Če Vrhovno upravno sodišče odloči v prid pritožniku, se odločba razveljavi in se jo vrne upravnemu sodišču. Ob izdaji nove odločitve je to sodišče dolžno uporabiti razlago Vrhovnega upravnega sodišča. Tudi Ustavno sodišče lahko deluje kot drugostopenjski nadzorni organ, vendar le, če Zvezno upravno sodišče ali eno od deželnih upravnih sodišč nanj naslovi ključno pravno vprašanje, zavzame novo stališče v sodni praksi ali če gre za ustavno vprašanje, ki dopušča izredno revizijo. Nadaljnje pritožbe (revizije na tretji stopnji) niso dovoljene.<sup>103</sup>

Zaradi narave revizijskega postopka, ki je zaupan obstoječim sodiščem, avstrijskega sistema ni smiselno primerjati s slovenskim. Kljub temu je treba poudariti, da je z vidika hitrosti revizijskim organom na zvezni ravni na voljo šest tednov za sprejetje revizijske odločitve, na ravni dežel pa od šest tednov do dva meseca.<sup>104</sup>

### 6.2. Češka republika

Pravno varstvo v postopkih javnega naročanja je na Češkem organizirano prek dvoinstančnega specializiranega revizijskega organa.<sup>105</sup> Prvo pravno sredstvo zoper dejanja naročnika je »ugovor« (pritožba), vložen pred naročnikom samim. Ugovor lahko vloži vsak ponudnik, katerega pravice so ogrožene ali oško-

<sup>100</sup> European Commission, nav. delo (2019b).

<sup>101</sup> European Commission, nav. delo (2019a).

<sup>102</sup> Tako R. Pirnat, nav. delo (2016), str. 1169.

<sup>103</sup> Povzeto po European Commission, nav. delo (2019b), Austria, str. 2–6.

<sup>104</sup> Prav tam, str. 5 in 6.

<sup>105</sup> European Commission, nav. delo (2019a), Czech Republic, str. 3–4.

dovane zaradi ravnanja naročnika v zvezi z javnim naročilom. Če naročnik ugovoru ne ugotovi, je naslednji korak vložitev pritožbe oziroma zahtevka za revizijo pri Uradu za varstvo konkurence (oddelek za javna naročila) prve stopnje, ki jo vodi podpredsednik. Če ponudnik pred tem ni vložil ugovora, to pomeni, da pritožnik ni upravičen vložiti zahteve za revizijo pri Uradu za varstvo konkurence. Če se pritožnik ne strinja z odločitvijo prvostopenjskega revizijskega organa, lahko vloži pritožbo na drugostopenjski revizijski organ, tj. Urad za varstvo konkurence (Oddelek za odločanje druge stopnje). Pravno varstvo na tretji stopnji zagotavlja Regionalno sodišče v Brnu. Zoper odločitev slednjega je možna pritožba na Vrhovno upravno sodišče. Odločitev Vrhovnega upravnega sodišča je dokončna. Če pritožnik meni, da so mu bile kršene ustavne pravice, se lahko obrne na Ustavno sodišče. Do tega pride izjemno redko.<sup>106</sup>

Glede na predstavljeno ureditev lahko ugotovimo, da Češka tako kot Slovenija pravno varstvo začne pred naročnikom samim. Revizija v okviru Urada za varstvo konkurence je predvidena na dveh stopnjah, preden je odločitev administrativnega organa podvržena sodnemu nadzoru.

### 6.3. Danska

Prvostopenjski revizijski organ Danske je Komisija za pritožbe za javna naročila, »kvazi-sodni« organ. Komisija je sestavljena iz predsedstva in 20 ekspertnih članov. Predsedstvo sestavlja šest sodnikov višjega sodišča in štirje okrožni sodniki. Strokovni člani so namesto tega strokovnjaki za javna naročila ter posebna področja javnih naročil, kot so gradbeništvo, promet in komunalne storitve. Poleg tega ima komisija še sekretariat, ki ga sestavljajo trije pravniki, ki jih koordinira predsednik komisije. Sekretariat pomaga pri preverjanju, ali pritožniki izpolnjujejo formalne zahteve za njeno vložitev, pri pripravi primerov ter pri zagotavljanju informacij zainteresiranim strankam.

Komisija za pritožbe izdaja pravno zavezujoče odločitve in lahko celo dodeli odškodnino za škodo, ki so jo utrpeli gospodarski subjekti. Zoper odločitev komisije je mogoča pritožba pred nacionalnimi sodišči. Komisija je končni pritožbeni organ zaradi kršitve naročila za nadzor ponudb s strani lokalnih in regionalnih oblasti. Druga stopnja v dovoljenjih primerih je pritožba na okrožna sodišča.<sup>107</sup> Danski komisiji je priznan status sodišča oziroma tribunala v skladu z 267. členom PDEU.<sup>108</sup>

Danska komisija je lahko zgled z vidika strokovnosti njene sestave.

<sup>106</sup> Povzeto po European Commission, nav. delo (2019b), Czech Republic, str. 38–40.

<sup>107</sup> Povzeto po: European Commission, nav. delo (2019b), Denmark, str. 46–48.

<sup>108</sup> European Commission, nav. delo (2019a), Denmark, str. 4–5.

## 6.4. Hrvaška

Na Hrvaškem pravno varstvo v postopkih javnega naročanja na prvi stopnji zagotavlja *Državna komisija za kontrolo postupaka javne nabave* kot specializiran »kvazi-sodni« državni organ. Čeprav ne gre za sodni organ, je hrvaška komisija državni organ *sui generis* z močnimi značilnostmi sodišča, kar pomeni, da se pravna praksa v zvezi z javnimi naročili precej oblikuje v okviru njenih odločitev. Državna komisija je zlasti pristojna za reševanje pravnih sporov v zvezi s postopki javnega naročanja, pa tudi za koncesije in javno-zasebna partnerstva. Spor pred državno komisijo se začne z vložitvijo pritožbe. Komisija presoja zadevo v mejah očitkov, po uradni dolžnosti pa obravnava procesne zahteve in vsebinske kršitve, navedene v Zakonu o javnem naročanju.

Pred podpisom pogodbe lahko vsak gospodarski subjekt, ki ima ali je imel pravni interes pridobiti določeno javno naročilo in ki je ali bi lahko utrpel škodo v zvezi z domnevno kršitvijo njegovih subjektivnih pravic, vloži pritožbo. Pravica do vložitve pritožbe pripada tudi centralnemu organu državne uprave, pristojnemu za javna naročila, kot tudi pristojnemu državnemu odvetništvu. Po sklenitvi pogodbe lahko revizijo zahtevajo zgolj ponudniki. Naročnikom ni dovoljeno opraviti začetne revizije. Odločitve državne komisije se lahko izpodbijajo v upravnem sporu pred Visokim upravnim sodiščem Republike Hrvaške. Visoko upravno sodišče torej služi kot drugostopenjski revizijski organ. Če upravno sodišče razveljavi odločbo državne komisije, s sodbo razsodi tudi o postopku oddaje javnega naročila. Tretja instanca sicer ni predvidena, vendar obstaja možnost, da se zahteva izredno pravno sredstvo pred Vrhovnim sodiščem Republike Hrvaške zoper odločbo upravnega sodišča, ki preveri zakonitost pravnomočne sodbe.<sup>109</sup>

Hrvaška državna komisija je že na prvi pogled podobna DKOM. V obeh primerih gre za specializiran »kvazi-sodni« organ. Do razhajanja pride pri pravnem varstvu zoper njene odločitve.

## 6.6. Madžarska

Prvostopenjski revizijski organ Madžarske je Arbitražni odbor za javna naročila. Gre za specializiran organ, ki je neodvisen od izvršilne veje oblasti in v podrejenem položaju v razmerju do parlamenta.<sup>110</sup>

Zahtevo za pravno varstvo lahko predložijo naročnik, ponudniki ali katerakoli zainteresirana stranka, katere pravice ali zakoniti interesi so oškodovani ali za katere obstaja nevarnost, da bi bili oškodovani zaradi ravnanja v nasprotju s

<sup>109</sup> Povzeto po: European Commission, nav. delo (2019b), Croatia, str. 23–25.

<sup>110</sup> European Commission, nav. delo (2019a), Hungary, str. 8.

pravili javnega naročanja. Postopke lahko po uradni dolžnosti sprožijo številni organi. Arbitražni odbor za javna naročila mora o zadevi odločiti v zakonsko določenih rokih (15, 25 oziroma 60 dni, ti roki se lahko v utemeljenih primerih enkrat podaljšajo za največ deset dni). Zoper odločitev odbora je mogoča pritožba na Regionalno sodišče v Budimpešti. Če slednje spremeni odločitev odbora, je mogoča pritožba na Vrhovno sodišče.<sup>111</sup>

Zanimivost madžarske ureditve je podreditev specializiranega revizijskega organa državnemu zboru.

## 6.7. Malta

Revizijski organ prve stopnje Malte je Revizijska komisija za javna naročila. Gre za specializiran upravní organ, s katerim želi Malta zagotoviti hitrejšo obravnavanje sporov v zvezi z javnimi naročili. Komisija za revizijo javnih naročil obravnava pritožbe ponudnikov, kadar vrednost naročila presega prag 5.000 evrov. Pritožba zoper odločitev Revizijske komisije za javna naročila se lahko vloži pri pritožbenem sodišču civilnopravnega področja (*Qorti tal-Appell*). Sodišče mora odločiti v roku štirih mesecev. Njegova odločitev je dokončna.<sup>112</sup>

Zanimivo je, da ima sodišče pristojnost razveljaviti celoten razpisni postopek, če presodi, da je to najboljša rešitev glede na okoliščine konkretnega primera. V tem primeru ne bo imela nobena stranka pravice zahtevati odškodnine zaradi sklepa o preklicu razpisa.<sup>113</sup>

## 6.8. Slovaška

Osrednjo vlogo v sistemu javnega naročanja na Slovaškem ima Urad za javna naročila kot specializiran administrativni revizijski organ prve stopnje. Urad nadzoruje skladnost ravnanja naročnikov s pravili javnega naročanja ter lahko predhodno oceni dokumentacijo v postopku javnega naročanja.

Slovaška pozna večstopenjski pravovarstveni postopek, ki vključuje notranji postopek pred naročnikom, dvostopenjski postopek v okviru Urada za javna naročila, in potencialno upravne tožbe (dve stopnji). Pritožbo zoper ravnanje naročnika lahko vloži vsakdo, katerega pravice ali pravni interesi so bili ali bi lahko bili prizadeti zaradi ravnanja naročnika. Če se vprašanje ne reši s pritožbo pred naročnikom, lahko pritožnik zadevo predloži Uradu za javna naročila, ki deluje kot organ prve stopnje. Zahtevo za revizijo lahko vložijo ponudniki, kandidati, udeleženci ali druge osebe, katerih pravice ali interesi so oziroma bi

<sup>111</sup> Povzeto po: European Commission, nav. delo (2019b), Hungary, str. 84–86.

<sup>112</sup> Povzeto po: European Commission, nav. delo (2019b), Malta, str. 117–118.

<sup>113</sup> Legal Notice 352 of 2016, Regulation 286/(3).

lahko bili prizadeti. Tudi organi javne uprave lahko zaprosijo za revizijo, če izkažejo upravičen interes. Na odločitev urada je mogoče vložiti pritožbo na Svet Urada za javna naročila. Če se pritožnik ne strinja z odločitvijo Sveta, lahko vložijo pritožbo pri regionalnih pritožbenih sodiščih. Kot zadnja instanca deluje Vrhovno sodišče. Odškodninske tožbe obravnavajo upravna sodišča, pravna sredstva v zvezi z neučinkovitostjo pogodbe pa obravnava Regionalno sodišče v Malackyju.<sup>114</sup> Slovaška zakonodaja tako kot slovenski ZPVPJN predvideva nekakšno obliko predrevizijskega postopka. Sodni nadzor se izvaja na podlagi tožbe v upravnem sporu.

## 7. SKLEP

Argumenti, s katerimi je bila pred novelo ZPVPJN-C zavrnjena možnost upravnega spora zoper odločitve DKOM, so ob novem 39.a členu vsaj omanjani. Ureditev, po kateri je DKOM zgolj nekakšen nadzorni organ, ki izdaja akte poslovanja, se zdi nenavadna in problematična; toliko bolj, ker dopustitev upravnega spora ključno posega v tovrstno shemo. Novela ZPVPJN-C (sicer previdno) uvaja pravno varstvo, ki pritiče odločitvam DKOM, kadar kot državni organ *ex iure imperii* odloča o pravicah in pravnih koristih vlagatelja revizijskega zahtevka. Na podlagi nedavnih zakonodajnih rešitev je tako mogoča previdna uvrstitev DKOM kot organa *sui generis* v širše pojmovanje upravne funkcije. Kljub konceptualnim premikom, za katere se zdi, da jih sodna praksa ne priznava, pa je končna rešitev preveč kompromisna, da bi lahko vzpostavila učinkovito sodno varstvo zoper njene odločitve.

## Literatura

Catherine Barnard in Steve Peers: European Union Law. Tretja izdaja, Oxford University Press, Oxford 2020.

Samo Červek: Pogled Državne revizijske komisije na spremembe Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, v: Jesenski veliki kongres javnega naročanja. Lexpera (GV Založba), Ljubljana 2019, str. 11–16.

European Commission: Directorate-General for Regional and Urban Policy, Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds: final report, Publications Office, 2016, <<https://data.europa.eu/doi/10.2776/311087>> (22. 10. 2022).

<sup>114</sup> Povzeto po European Commission, nav. delo (2019b), Hungary, str. 148–149.

- European Commission: National review systems in the area of public procurement, 14. februar 2019, <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/33983>> (22. 10. 2022). (2019a)
- European Commission: Study to explore data availability at the national level in order to develop indicators for evaluating the performance of the 'Remedies Directives' Annex 2: Country Fiches, 14. februar 2019, <<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/33982>> (22. 10. 2022). (2019b)
- European Commission, Remedies Directives, EU network of first instance review bodies, <[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/remedies-directives\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/legal-rules-and-implementation/remedies-directives_en)> (22. 10. 2022).
- Petra Ferk: Ali je Državna revizijska komisija sodišče, v: Podjetje in delo, 34 (2008) 6-7, str. 1079–1088.
- Petra Ferk: Pravni status Državne revizijske komisije, v: Pravna praksa, 27 (2008) 12, str. 63–65.
- GOV.SI, Sprejeti proračun Republike Slovenije za leto 2023, Obrazložitev predloga proračuna Republike Slovenije za leto 2023, obrazložitev posebnega dela: 1314–Državna revizijska komisija, <<https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Sprejeti-proracun/Sprejeti-2023/obrazlozitev-posebni-del/OBR23o1314oDRK.pdf>> (23. 10. 2022).
- Erik Kerševan: Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo. Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2002.
- Erik Kerševan: Komentar k 2. členu, v: M. Dobravec Jalen in drugi: Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem. GV Založba, Ljubljana 2019, str. 18–32.
- Erik Kerševan in Vilko Androjna: Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor. Druga izdaja, GV Založba, Ljubljana 2018.
- Borut Leskovec in Gregor Kovačič: Sodno varstvo zoper odločitve Državne revizijske komisije?, v: Pravna praksa, 38 (2019) 32, str. 8–10.
- Eva Zala Marovt: Sodno varstvo zoper odločitve državne revizijske komisije po uveljavitvi ZPVPJN-C, v: Pravna praksa, 41 (2022) 3, str. 19–21.
- Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2021, št. 430-221/2021, 2. september 2021.
- Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2021, št. 430-170/2022/6, 20. september 2022.

- Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za javno naročanje, Statistično poročilo o javnih naročilih, oddanih v letu 2022, št. 430-195/2023/8, 2. september 2023.
- Damjan Možina: Odškodninska odgovornost v zvezi s postopki javnega naročanja, v: Podjetje in delo, 44 (2018) 1, str. 3–28.
- Aleksij Mužina: Državna revizijska komisija – državni organ *sui generis*, v: Pravna praksa, 21 (2002) 10–11, str. 3–4.
- Aleksij Mužina: Institucije pravnega varstva v postopkih oddaje javnih naročil, v: Podjetje in delo, 32 (2006) 6–7, str. 1471–1482.
- Rajko Pirnat: Prispevek k vprašanju sodnega varstva zoper odločitve v postopku revizije oddaje javnega naročila, v: Podjetje in delo, 34 (2008) 6–7, str. 1048–1055.
- Rajko Pirnat: Sodno varstvo zoper odločitve Državne revizijske komisije, v: Podjetje in delo, 42 (2016) 6–7, str. 1167–1179.
- Rajko Pirnat in drugi: Statusnopravni problemi pravnih oseb na področju javnega prava. Pravna fakulteta, Inštitut za primerjalno pravo, Ljubljana 1999.
- RTV.SI, Odmevi: Predlog sprememb glede državne revizijske komisije, 24. marec 2017, <<https://365.rtvlo.si/arhiv/odmevi/174462305>> (23. 10. 2022).
- Jorg Sladič: Državna revizijska komisija je sodišče v smislu člena 267 Pogodbe o delovanju EU, v: Pravna praksa, 36 (2017) 33, str. 6–8.
- Borut Smrdel: Državna revizijska komisija kot tribunal po 234. členu PES, v: Pravna praksa, 28 (2009) 47, 2009, str. 13–15.
- Janez Tekavc: Pravno varstvo zoper odločitve državne revizijske komisije, v: Pravna praksa, 25 (2006) 45, 2006, str. 7–10.
- Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, EVA 2019-3130-0009, 6. september 2019.



# DIFFERENCES RELATING TO INTERPRETATION OF ANNEX 10 OF THE DAYTON PEACE AGREEMENT BETWEEN THE OFFICE OF THE HIGH REPRESENTATIVE FOR BOSNIA AND HERZEGOVINA AND REPUBLIKA SRPSKA

**Marko Kranjec,**

*Bachelor of Laws (Ljubljana), Master of Laws (Ljubljana), LL.M. (Leiden),  
Senior Associate (Attorney-at-Law) at Law Firm Kavčič, Bračun and  
Partners (Ljubljana)\**

## 1. BACKGROUND

War in Bosnia and Herzegovina ended in 1995 with the signing of the General Framework Agreement for Peace (“GFAP”) in Bosnia and Herzegovina, usually referred to as the Dayton Peace Agreement, including 11 Annexes, on 14 December 1995 in Paris. The Office of the High Representative (“OHR”), an *ad hoc* international institution responsible for overseeing implementation of civilian aspects of the Dayton Peace Agreement, was created under Annex 10.<sup>1</sup> According to the latter,

“the Parties<sup>2</sup> request the designation of a High Representative, to be appointed consistent with relevant United Nations Security Council resolutions, to facilitate the Parties’ own efforts and to mobilize and, as appropriate, coordi-

---

\* Views and opinions expressed in this article are entirely his own and do not necessarily represent the views and opinions of the author’s employer.

<sup>1</sup> Annex 10 to The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina: Agreement on Civilian Implementation, 14 December 1995, available at: <https://www.osce.org/bih/126173>.

<sup>2</sup> The Parties to Annex 10 are not the same as the Parties to the Dayton Peace Agreement since the Parties to Annex 10 include not only the Parties to the Dayton Peace Agreement (the Republic of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, and the

nate the activities of the organizations and agencies involved in the civilian aspects of the peace settlement by carrying, as entrusted by a UN Security Council resolution, the tasks”<sup>3</sup>

set out in Annex 10. Prior to the 1995 Paris Peace Conference, however, the Peace Implementation Conference was held in London, and adopted a decision to establish the Peace Implementation Council (“PIC”) and its Steering Board.<sup>4</sup> Two years later, at the Peace Implementation Conference in Bonn, the PIC adopted certain conclusions relating to, *inter alia*, the High Representative’s mandate, which might be seen as vesting further powers in the High Representative (“Bonn Powers”).

The incumbent High Representative for Bosnia and Herzegovina is Mr. Christian Schmidt who was designated as the High Representative by the PIC Steering Board on 27 May 2021, and assumed position as of 1 August 2021. However, the validity of his designation has been contested by Republika Srpska on grounds that the UN Security Council did not endorse his designation as the High Representative. Moreover, the High Representative has taken certain measures that have likewise been contested by Republika Srpska on grounds that such measures exceed the High Representative’s powers. Thus, two important legal issues have arisen with respect to the interpretation of the Dayton Peace Agreement relating to the question as to whether the UN Security Council’s endorsement of the High Representative is mandatory, and to the question of the scope of the High Representative’s mandate. Given the escalating tensions between the involved actors, there is also a question as to who can provide an authoritative interpretation of the Dayton Peace Agreement, especially Annex 10, and propose a resolution to this crisis. This paper aims to succinctly highlight the key legal issues and the main legal arguments of both sides.

## 2. APPOINTMENT OF THE HIGH REPRESENTATIVE

The Dayton Peace Agreement, specifically Annex 10, lacks explicit provisions detailing the procedure for the appointment of the High Representative. Arti-

---

Federal Republic of Yugoslavia), but also the Federation of Bosnia and Herzegovina, and the Republika Srpska.

<sup>3</sup> Annex 10 to The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina: Agreement on Civilian Implementation, 14 December 1995, Article I.

<sup>4</sup> The PIC comprises 55 States and agencies supporting the peace process in Bosnia and Herzegovina. Since the London Conference, the PIC has come together at the ministerial level another five times to review progress and define the goals of peace implementation: in June 1996 in Florence, in December 1996 in London, in December 1997 in Bonn, in December 1998 in Madrid, and in May 2000 in Brussels.

cle I of Annex 10 (in relevant part) states that the Parties<sup>5</sup> request the designation of the High Representative and “to be appointed consistent with relevant United Nations Security Council resolutions”. Since no UN Security Council resolution prescribes the exact appointment procedure, the crux of the issue is, therefore, the interpretation of the relevant part of Article I of Annex 10. The critical question here is whether the High Representative has to be endorsed by the UN Security Council or not.

Until May 2021, six of the seven High Representatives were designated by the PIC Steering Board and endorsed by the UN Security Council. In its Resolutions No. 1031<sup>6</sup>, 1112<sup>7</sup>, 1256<sup>8</sup>, 1396<sup>9</sup>, 1764,<sup>10</sup> and 1869<sup>11</sup>, the Security Council explicitly agreed to the designation of Messrs. Carl Bildt, Carlos Westendorp, Wolfgang Petritsch, Paddy Ashdown, Miroslav Lajčák, and Valentin Inzko. The only High Representative not specifically mentioned by an accompanying Security Council resolution was Mr. Christian Schwarz-Schilling who acted as the High Representative between January 2006 and July 2007. However, Mr. Schwarz-Schilling assumed his position subsequent to the letter from the President of the UN Security Council to the UN Secretary-General of 30 January 2006, in which it was stated that the UN Secretary-General’s letter of 20 January 2006 concerning the decision of the Steering Board of the PIC to choose Mr. Christian Schwarz-Schilling as the next High Representative for Bosnia and Herzegovina as of 31 January 2006 has been brought to the attention of the members of the UN Security Council, and they *welcomed* the decision of the PIC.<sup>12</sup> Therefore, it might seem that Mr. Schwarz-Schilling’s appointment also received the UN Security Council’s endorsement, albeit in a less formal manner.

---

<sup>5</sup> As mentioned above, these represent: the Republic of Bosnia and Herzegovina, the Republic of Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia, the Federation of Bosnia and Herzegovina, and the Republika Srpska.

<sup>6</sup> Resolution 1031 (1995), adopted by the UN Security Council at its 3607th meeting on 15 December 1995.

<sup>7</sup> Resolution 1112 (1997), adopted by the UN Security Council at its 3787th meeting on 12 June 1997.

<sup>8</sup> Resolution 1256 (1999), adopted by the UN Security Council at its 4030th meeting on 3 August 1999.

<sup>9</sup> Resolution 1396 (2002), adopted by the UN Security Council at its 4484th meeting on 5 March 2002.

<sup>10</sup> Resolution 1764 (2007), adopted by the UN Security Council at its 5713th meeting on 29 June 2007.

<sup>11</sup> Resolution 1869 (2009), adopted by the UN Security Council at its 6099th meeting on 25 March 2009.

<sup>12</sup> Letter of 30 January 2006 from the President of the UN Security Council addressed to the UN Secretary-General (S/2006/61).

On 27 May 2021, the PIC Steering Board designated Mr. Christian Schmidt as the High Representative for Bosnia and Herzegovina. Acting upon the request of the PIC Steering Board to inform accordingly the UN Secretary-General, Mr. Schmidt's predecessor sent a letter to the UN Secretary-General on 3 June 2021, informing him of the decision of the PIC Steering Board to formally appoint Mr. Schmidt. It was further noted in the letter that Mr. Schmidt would assume the duties of the High Representative on 1 August 2021, when the resignation of his predecessor had become effective. Unlike the previous procedures, followed in cases of all other appointments, the UN Security Council issued no resolution or prior letter of endorsement of Mr. Christian Schmidt as the High Representative for Bosnia and Herzegovina.

This lack of prior endorsement from the UN Security Council has led Republika Srpska, as one of the Parties to Annex 10, to object to Mr. Schmidt assuming the duties of the High Representative. On the other hand, the OHR, relying on Article V of Annex 10 (Final Authority to Interpret),<sup>13</sup> is of the view that the expression of support by the UN Security Council is not legally necessary for the decision of the PIC Steering Board appointing a new High Representative to take effect, though it must be consistent with its resolutions.<sup>14</sup> According to the OHR,

“[a]ll High Representatives who were welcomed and agreed by the UN Security Council, with the exception of Mr. Carl Bildt, had already taken up the position by the time the UN Security Council acted”.<sup>15</sup>

The OHR therefore argues that

“[t]he absence of an explicit agreement by the UN Security Council did not affect Mr. Schwarz-Schilling's exercise of the duties vested upon the High Representative [and that] [e]xpression of support in resolutions is not obligatory”.<sup>16</sup>

Republika Srpska, *au contraire*, does not accept this line of reasoning and maintains that the endorsement of the High Representative by the UN Secretary General, as this has been practiced thus far, is necessary as per Article I

---

<sup>13</sup> Article V of Annex 10 stipulates: “The High Representative is the final authority in theater regarding interpretation of this Agreement on the civilian implementation of the peace settlement.”

<sup>14</sup> The OHR's view on the matter (“Appointment of the High Representatives”) was published on its website on 13 October 2023 and is available at: <<https://www.ohr.int/appointment-of-the-high-representatives/>>.

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

of Annex 10, and consequently refuses to recognise Mr. Schmidt as the High Representative and to implement his decisions.

### 3. MANDATE OF THE HIGH REPRESENTATIVE

Pursuant to Article II of Annex 10,

“[t]he High Representative shall:

- a. monitor the implementation of the peace settlement;
- b. maintain close contact with the Parties to promote their full compliance with all civilian aspects of the peace settlement and a high level of cooperation between them and the organizations and agencies participating in those aspects;
- c. coordinate the activities of the civilian organizations and agencies in Bosnia and Herzegovina to ensure the efficient implementation of the civilian aspects of the peace settlement. The High Representative shall respect their autonomy within their spheres of operation while as necessary giving general guidance to them about the impact of their activities on the implementation of the peace settlement. The civilian organizations and agencies are requested to assist the High Representative in the execution of his or her responsibilities by providing all information relevant to their operations in Bosnia and Herzegovina;
- d. facilitate, as the High Representative judges necessary, the resolution of any difficulties arising in connection with civilian implementation;
- e. participate in meetings of donor organizations, particularly on issues of rehabilitation and reconstruction;
- f. report periodically on progress in implementation of the peace agreement concerning the tasks set forth in this Agreement to the United Nations, European Union, United States, Russian Federation, and other interested governments, parties, and organizations;
- g. provide guidance to, and receive reports from, the Commissioner of the International Police Task Force established in Annex 11 of the Dayton Peace Agreement.”<sup>17</sup>

During the 1997 Peace Implementation Conference in Bonn, the PIC adopted a conclusion amounting to what is usually referred to as the Bonn Powers since it

“welcome[d] the High Representative’s intention to use his final authority in theatre regarding interpretation of the Agreement on the Civilian Im-

---

<sup>17</sup> Annex 10 to The General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina: Agreement on Civilian Implementation, 14 December 1995, Article II.

plementation of the Peace Settlement in order to facilitate the resolution of difficulties by making binding decisions, as he judges necessary, on the following issues:

- a. timing, location and chairmanship of meetings of the common institutions;
- b. interim measures to take effect when parties are unable to reach agreement, which will remain in force until the Presidency or Council of Ministers has adopted a decision consistent with the Peace Agreement on the issue concerned;
- c. other measures to ensure implementation of the Peace Agreement throughout Bosnia and Herzegovina and its Entities, as well as the smooth running of the common institutions. Such measures may include actions against persons holding public office or officials who are absent from meetings without good cause or who are found by the High Representative to be in violation of legal commitments made under the Peace Agreement or the terms for its implementation.”<sup>18</sup>

These conclusions were then welcomed by the UN Security Council<sup>19</sup> which later reaffirmed that

“under Annex 10 the High Representative is the final authority in theatre regarding interpretation of civilian implementation of the Peace Agreement and that in case of dispute he may give his interpretation and make recommendations, and make binding decisions as he judges necessary on issues as elaborated by the Peace Implementation Council in Bonn on 9 and 10 December 1997”.<sup>20</sup>

Nevertheless, the questions relating to the scope of the High Representative’s mandate under Annex 10 have begun to surface. In his report to the UN Secretary-General covering the period from 16 April to 15 October 2023,<sup>21</sup> Mr. Schmidt highlighted an unprecedented level of attacks against the GFAP. The ruling coalition in Republika Srpska, according to Mr. Schmidt, continued to pursue a dangerous policy of unilaterally imposing a misleading interpreta-

<sup>18</sup> PIC Bonn Conclusions, available at <<https://www.ohr.int/pic-bonn-conclusions/?print=pdf>> (12 December 2023).

<sup>19</sup> See Resolution 1144 (1997), adopted by the UN Security Council at its 3842nd meeting on 19 December 1997.

<sup>20</sup> Resolution 1722 (2006), adopted by the UN Security Council at its 5567th meeting on 21 November 2006.

<sup>21</sup> 64th Report of the High Representative for Implementation of the Peace Agreement on BiH to the Secretary-General of the United Nations, dated 2 November 2023, available at: <https://www.ohr.int/64th-report-of-the-high-representative-for-implementation-of-the-peace-agreement-on-bih-to-the-secretary-general-of-the-united-nations/>.

tion of the GFAP and the constitutional framework of Bosnia and Herzegovina around the hypothetical concept of “original Dayton”. Thus, the Report firstly quite thoroughly addressed the constitutional order under the Constitution of Bosnia and Herzegovina (Annex 4 of the Dayton Peace Agreement) and continued by stating that

“the ruling coalition of Republika Srpska, led by RS President Milorad Dodik, started to implement steps creating the preconditions for a potential future secession of Republika Srpska from BiH, which were outlined in a joint statement signed by the ruling parties of Republika Srpska on 24 April 2023. They include: Non-implementation of Decisions by the BiH Constitutional Court, readiness to withdraw Republika Srpska representatives from the state institutions, non-replacement of the Serb judges on the BiH Constitutional Court, non-implementation of the Decisions of the High Representative, readiness to declare the independence of Republika Srpska if the High Representative imposes a Law on State Property, readiness to re-examine all laws and decisions imposed by all High Representatives so far, and a termination of contact with the OHR as well as the U.S. and UK Embassies.”<sup>22</sup>

According to the Report, the President of Republika Srpska, Mr. Milorad Dodik,

“continued to challenge the sovereignty and territorial integrity of BiH and threatened to limit my access to the territory of Republika Srpska. [...] In response to these direct and massive threats to the Peace Agreement, on 1 July 2023, I enacted a Decision that prevented the entry into force of the RS Law on Non-application of Decisions of the BiH Constitutional Court and the RS Law on Amendments to the RS Law on Publication of Laws and Other Regulations, which sought to prevent the implementation of Decisions by the High Representative in Republika Srpska. On the same day, I also enacted amendments to the BiH Criminal Code, expanding the criminal definition of ‘offenses against the constitutional order’, penalizing the non-application of Decisions by the BiH Constitutional Court, and adding an offense regarding the failure to implement the Decisions of the High Representative.”<sup>23</sup>

The Report further reveals that

“on 11 September 2023, the BiH Court confirmed an indictment against Republika Srpska President Milorad Dodik and the acting Director of the

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, para. 11.

<sup>23</sup> *Ibid.*, paras. 13–14.

Republika Srpska Official Gazette, Miloš Lukić, for failing to implement Decisions of the High Representative,”<sup>24</sup>

which further exacerbated the already highly tense situation. On the other hand, Republika Srpska continues to justify the RS Law on Non-application of Decisions of the BiH Constitutional Court with the absence of Serb judges in the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina, and continues to express its readiness to declare the independence if the High Representative imposes a Law on State Property.

Thus, the principal question that arises here relates to the exact scope of the High Representative's mandate, most notably whether his abovementioned measures fall within the ambit of his mandate under Annex 10 (supposedly extended by the Bonn Powers). According to the OHR, which under Article V of Annex 10 has the authority to interpret Annex 10, the PIC at the 1997 Peace Implementation Conference in Bonn elaborated on Annex 10 and

“requested the High Representative to remove from office public officials who violate legal commitments and the Dayton Peace Agreement, and to impose laws as he sees fit if Bosnia and Herzegovina's legislative bodies fail to do so.”<sup>25</sup>

However, such position is contested by Republika Srpska on grounds that the Bonn Powers do not specifically mention the High Representative's legislative powers which are entrusted under the Constitution of Bosnia and Herzegovina (Annex 4 to the Dayton Peace Agreement) to the Parliamentary Assembly of Bosnia and Herzegovina. Republika Srpska also contests the High Representative's powers to provide an authoritative interpretation of other Annexes to the Dayton Peace Agreement (except for Annex 10), particularly of Annex 4 that represents the Constitution of Bosnia and Herzegovina, considering that Article V of Annex 10 explicitly limits his powers of interpretation to Annex 10, and that the High Representative is not considered as an organ of Bosnia and Herzegovina under the Constitution of Bosnia and Herzegovina. In other words, the crux of the issue lies in determining the extent of the High Representative's powers within the existing legal framework, and whether these indeed encompass legislative (and potentially constitutional) powers as they have been exercised thus far.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, para. 15.

<sup>25</sup> See section “Mandate” on the OHR's website available at <<https://www.ohr.int/about-ohr/mandate/>> (12 December 2023).

#### 4. THREAT TO INTERNATIONAL PEACE AND SECURITY AND THE WAY OUT

In its Resolution 2604 (2021),<sup>26</sup> dealing with Bosnia and Herzegovina, the UN Security Council explicitly determined that the situation in the region of the Former Yugoslavia continues to constitute a threat to international peace and security. Within Bosnia and Herzegovina, the parties accuse each other of being the main source of this threat. Mr. Schmidt has already expressed opinion in his abovementioned Report that the acts of Republika Srpska constitute serious violations of the GFAP that threaten peace and stability in the country and the region, thereby warranting an appropriate response. Consequently, it is indisputable that all concerned parties agree that the current situation in Bosnia and Herzegovina is on the brink of escalation to a degree that might render it unmanageable. Therefore, the differences between the OHR and Republika Srpska, along with all their possible consequences, constitute a threat to international peace and security.

While it could be maintained that the current situation in Bosnia and Herzegovina indeed represents a threat both to regional and international peace and security, thus necessitating an appropriate response as Mr. Schmidt suggested, the main issue that arises is: who holds the authority to respond appropriately? It is difficult to accept the position that the OHR is the overarching and final authority when it comes to the interpretation of the Dayton Peace Agreement and its 11 Annexes as a whole. In this regard, it is pertinent to mention that the Parliamentary Assembly of the Council of Europe adopted the Resolution 1384 (2004) that considered that it is

“irreconcilable with democratic principles that the High Representative should be able to take enforceable decisions without being accountable for them or obliged to justify their validity and without there being a legal recourse”,

and to that end asked

“the Venice Commission to determine how far this practice complies with the Council of Europe’s basic principles, and in particular with the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.”<sup>27</sup>

Acting pursuant to such a request, the Venice Commission determined in March 2005, *inter alia*, that

---

<sup>26</sup> Resolution 2604 (2021), adopted by the UN Security Council at its 8896th meeting on 3 November 2021.

<sup>27</sup> Resolution 1384 (2004) of the Parliamentary Assembly, Council of Europe, Assembly debate on 23 June 2004 (20th Sitting).

“the need for the wide powers exercised by the High Representative certainly existed in the early period following the conclusion of the Dayton Agreement. However, such an arrangement is fundamentally incompatible with the democratic character of the state and the sovereignty of BiH. The longer it stays in place the more questionable it becomes [...] The main concern is however that the High Representative does not act as an independent court and that there is no possibility of appeal. The High Representative is not an independent judge and he has no democratic legitimacy deriving from the people of BiH. He pursues a political agenda, agreed by the international community, which serves the best interests of the country and contributes to the realisation of Council of Europe standards. As a matter of principle, it seems unacceptable that decisions directly affecting the rights of individuals taken by a political body are not subject to a fair hearing or at least the minimum of due process and scrutiny by an independent court.”<sup>28</sup>

However, the key issues at hand concern the authority to interpret the Dayton Peace Agreement and its Annexes as a whole and in accordance with the most authoritative set of interpretation rules in the international legal system, provided under Articles 31 to 33 of the Vienna Convention on the Law of Treaties (“VCLT”). This implies that the Dayton Peace Agreement and its Annexes shall be interpreted in good faith and in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose, while also taking into account subsequent agreements between the parties regarding interpretation or application of the provisions in question, and subsequent practice in the application of the treaty at hand (Article 31 of the VCLT reflecting general rules of interpretation). Such interpretation would thus necessarily entail a deeper assessment of the ordinary meaning of the relevant terms contained in Article I and Article II of Annex 10, while considering: (1) previous practice of appointing the High Representative, including all relevant UN Security Council resolutions in this regard, and (2) the legal nature of the Bonn Powers which supposedly vested the High Representative with additional powers. It should also be noted that although under Article V of Annex 10 the High Representative is the final authority to interpret Annex 10, this does not preclude any international adjudicating body, if validly seized of the matter, to offer an independent and impartial review of the interpretation presented by the OHR, especially if it is highly contested by one of the Parties to Annex 10 and the situation amounts to a threat to international peace and security.

---

<sup>28</sup> Opinion on the Constitutional Situation in Bosnia and Herzegovina and the Powers of the High Representative adopted by the Venice Commission at its 62nd plenary session (Venice, 11–12 March 2005), paras. 90 and 96.

Considering that the current situation represents a threat to international peace and security, it is clear that the only appropriate organisation to address this issue is the UN itself. Article 11 of the UN Charter stipulates that the General Assembly may discuss any questions relating to the maintenance of international peace and security brought before it by any Member of the United Nations and may make recommendations with regard to any such question to the State concerned or to the Security Council or to both. Furthermore, the General Assembly may call the attention of the Security Council to situations which are likely to endanger international peace and security. Thus, the Security Council may also step in and address the situation, considering that the situation poses a threat to international peace and security. It is worthwhile to note that from 1 January 2024 Slovenia will occupy a non-permanent seat on the UN Security Council. This not only represents a unique opportunity to improve the country's international reputation and recognition, but also entails a significant responsibility to ensure that the maintenance of peace both regionally and globally. Having shared a common history with Bosnia and Herzegovina, Slovenia is a country that understands the culture(s) of Bosnia and Herzegovina's peoples and is uniquely placed to help mediate an urgent resolution of the presented differences between the OHR and Republika Srpska.

However, despite the UN General Assembly and the UN Security Council may indeed significantly contribute towards the resolution of the current situation in Bosnia and Herzegovina, they cannot provide for an authoritative interpretation of the Dayton Peace Agreement and its Annexes. This task is perfectly suited for the principal judicial organ of the UN, the International Court of Justice ("ICJ"). Pursuant to Article 96 of the UN Charter and Article 65 of the Statute of the International Court of Justice, the UN General Assembly or the UN Security Council may request the ICJ to give an advisory opinion on any legal question, including the one discussed here. Although not of a binding nature, such an advisory opinion would greatly help to clarify the legal issues highlighted above by offering the most authoritative interpretation of the Dayton Peace Agreement and its Annexes as a whole, most notably in respect of the appointment of the High Representative and his exact powers under the current legal framework.

Considering the highly tense situation in Bosnia and Herzegovina, and the differences surrounding the validity of the appointment of Mr. Schmidt to the position of the High Representative, as well as the legality of his decisions, it seems that the most prudent way to seek to resolve these issues would indeed be to raise them before the UN organs, especially before the principal judicial

organ of the UN, by requesting it to give an advisory opinion on the following questions:

1. What is the procedure for the appointment of the High Representative for Bosnia and Herzegovina under Annex 10 of the Dayton Peace Agreement, and does the UN Security Council need to endorse such an appointment?
2. What powers does the High Representative have, namely do these powers include legislative or even constitutional powers?

## RAZHAJANJA GLEDE RAZLAGE ANEKSA ŠT. 10 K DAYTONSKEMU MIROVNEMU SPORAZUMU MED URADOM VIŠKEGA PREDSTAVNIKA ZA BOSNO IN HERCEGOVINO TER REPUBLIKO SRBSKO

**Marko Kranjec,**

*diplomirani pravnik (Ljubljana), magister prava (Ljubljana), LL.M. (Leiden), odvetnik v Odvetniški družbi Kavčič, Bračun in partnerji v Ljubljani\**

Vojna v Bosni in Hercegovini se je končala leta 1995 s podpisom Splošnega okvirnega dogovora za mir v Bosni in Hercegovini (angl. *General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina*), ki je splošno poznan tudi kot Daytonski mirovni sporazum. Tega sestavlja tudi 11 aneksov in na podlagi Aneksa št. 10 je bil ustanovljen Urad Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino, ki je kot *ad hoc* mednarodna institucija pristojna za nadzor nad implementacijo civilnih vidikov Daytonskega mirovnega sporazuma. Leta 1997 je nato v Bonnu Svet za uresničitev miru kot telo, sestavljeno iz 55 držav in agencij podpornic miru v Bosni in Hercegovini, ki je bilo ustanovljeno leta 1995 na mirovni konferenci v Bosni in Hercegovini v Londonu, sprejel sklepe, ki se danes štejejo kot podlaga za podelitev dodatnih pristojnosti Visokemu predstavniku za Bosno in Hercegovino (tako imenovane Bonnske pristojnosti). Zaradi načina imenovanja trenutnega Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino Christiana Schmidta in njegovih ravnanj oziroma sprejetih odločitev pa je prišlo do razhajanj med Uradom Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino ter Republiko Srbsko kot ene od pogodbenih strank Aneksa št. 10, in sicer glede postopka imenovanja Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino ter njegovih pristojnosti. Posledice omenjenih razhajanj so resne, saj sta v regiji ogrožena mir in varnost, saj Republika Srbska trenutnemu Visokemu predstavniku za Bosno in Hercegovino ne priznava tega statusa in ne spoštuje njegovih odločitev.

\* Mnenja in stališča v tem prispevku so v celoti avtorjeva in ne predstavljajo nujno tudi mnenj in stališč njegovega delodajalca.

Prvo pravno vprašanje je, kakšen je postopek imenovanja Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino oziroma natančneje, ali Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino za veljavno imenovanje na položaj potrebuje potrditev Varnostnega sveta OZN. Dejstvo je, da Aneks št. 10 postopka imenovanja natančno ne ureja, saj je v I. členu Aneksa št. 10 omenjeno le to, da pogodbene stranke Aneksa št. 10 zahtevajo imenovanje Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino »v skladu z relevantnimi resolucijami Varnostnega sveta OZN«. Urad Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino je v skladu s V. členom Aneksa št. 10 kot končna avtoriteta za razlago Aneksa št. 10 zavzel stališče, da za veljavno imenovanje na položaj Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino pravno gledano ne potrebuje potrditve Varnostnega sveta OZN, saj to iz besedila I. člena Aneksa št. 10 ne izhaja. Na drugi strani Republika Srbska vztraja pri stališču, da Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino potrditev Varnostnega sveta OZN za veljavno imenovanje na položaj potrebuje, saj naj bi to izhajalo tudi iz dosedanje prakse imenovanja Visokih predstavnikov za Bosno in Hercegovino, ki jih je vse tako ali drugače podprl Varnostni svet OZN.

Drugo pravno vprašanje pa se nanaša na domet pristojnosti Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino oziroma natančneje, ali pristojnosti Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino vključujejo tudi zakonodajne (ali celo ustavne) pristojnosti. Daytonski mirovni sporazum namreč v II. členu Aneksa št. 10 določa pristojnosti Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino, ki se nanašajo na implementacijo različnih civilnih vidikov Daytonskega mirovnega sporazuma, šele tako imenovane Bonnske pristojnosti, na katere se sklicuje tudi Urad Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino, pa neposredno omenjajo možnost, da Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino lahko sprejme tudi vse tiste ukrepe, ki so po njegovi presoji nujni za zagotovitev implementacije Daytonskega mirovnega sporazuma po vsej Bosni in Hercegovini, vključno z začasnimi ukrepi, če pogodbene stranke Aneksa št. 10 ne morejo doseči sporazuma, in z ukrepi proti osebam, za katere Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino meni, da kršijo zaveze iz Daytonskega mirovnega sporazuma. Stališču Urada Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino nasprotuje Republika Srbska, ki meni, da Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino nima zakonodajnih pristojnosti, prav tako pa ne more avtoritativno podajati razlage ustavnega reda Bosne in Hercegovine (to je Aneksa št. 4).

Na koncu se postavlja vprašanje, kdo lahko ponudi rešitev nastale situacije in kot možen odgovor se ponudi OZN. Tako Generalna skupščina OZN kot tudi Varnostni svet OZN lahko vsak na svoj način ustrezno obravnavata situacijo v Bosni in Hercegovini glede na to, da pomeni grožnjo miru in varnosti v regiji. Sicer pa se kot najbolj optimalna pravna rešitev ponuja v tem, da se obe sporni vprašanji v skladu z Ustanovno listino OZN predloži v reševanje Meddržav-

nemu sodišču, ki s svojim svetovalnim mnenjem kot glavni sodni organ OZN lahko ponudi avtoritativno razlago Daytonskega mirovnega sporazuma, predvsem pa Aneksa št. 10, in s tem dokončno (po pravni poti) reši predstavljena razhajanja glede razlage Aneksa št. 10 k Daytonskemu mirovnemu sporazumu med Urdom Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino ter Republiko Srbsko.



## KAR JE BILO PRED DESETLETJEM POVSEM NORMALNO, JE DANES »NEPOŠTENO«

**Oskar Škulj,**

*študent 3. letnika Pravne fakultete Univerze v Ljubljani*

**Kaja Mele,**

*študentka 2. letnika Pravne fakultete Univerze v Ljubljani*

### 1. UVOD

V Sloveniji so banke sklepale take kreditne pogodbe z valutno klavzulo v švicarskih frankih (CHF), kot jih je zakon dopuščal oziroma zahteval. »Nekaj, kar je bilo pred 10 leti povsem zakonito, je zdaj nepošteno.« Pri sedanjem urejanju teh kreditov pa imamo težave z retroaktivnostjo in z načelom zaupanja v pravo, saj je pravo EU pojasnilno dolžnost opredelilo na splošno, Sodišče EU pa je za nazaj nekako »po ovinkih« postavilo zelo natančna in stroga pravila pojasnilne dolžnosti, je bila ena od ključnih ugotovitev posveta pravnikov, ki je konec oktobra potekal na Bledu. Med množico udeležencev, večinoma pravnikov, sta posebno pozornost pritegnila predavanje profesorja s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani dr. Damjana Možine – z naslovom »Kam gre evropsko pravo varstva potrošnikov?« – in okrogla miza o poštenosti pogodbenih pogojev pri poslovanju s potrošniki, na kateri je sodelovalo šest strokovnjakov: pomočnica direktorja pravnega oddelka pri Banki Slovenije Ana Štiherl, docentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru dr. Petra Weingerl, že omenjeni dr. Možina, odvetnica Branka Sedmak in vodja pravne službe pri UniCredit Banka Slovenija d.d. Marta Koželj Lakner.

### 2. KAJ JE NAMEN ODVRAČILNEGA UČINKA IN KOGA SODIŠČE EU ODVRAČA?

Dr. Možina je najprej predstavil določbe Direktive 93/13/EGS (v nadaljevanju: Direktiva) in določbe ZVPot oziroma ZVPot-1. V skladu z Direktivo je ne-

pošten pogodbeni pogoj za potrošnika nezavezujoč. Pogodba lahko ostane v veljavi, če je to mogoče brez nepoštenega pogodbenega pogoja in če tako določa nacionalno pravo. Namen 6. člena Direktive je, da se ravnotežje s pogodbo zamenja z dejanskim ravnotežjem tako, da se vzpostavi enakopravnost oziroma vzpostavi položaj, kot da nepoštenega pogodbenega pogoja za potrošnika ne bi bilo. V skladu z ZVPot oziroma ZVPot-1 je nepošten pogodbeni pogoj ničen. ZVPot oziroma ZVPot-1 pa ne določa, ali lahko pogodba velja tudi vnaprej brez nepoštenega pogodbenega pogoja. Prvi odstavek 88. člena OZ, ki opredeljuje pravilo o delni ničnosti, določa, da zaradi ničnosti dela ni nična cela pogodba, če lahko obstane brez ničnega dela (tj. če ni bil bistven del pogodbe). To pravilo zasleduje eno temeljnih načel pogodbenega prava, tj. *pacta sunt servanda*, ki določa, da se pogodba, h kateri sta se pogodbeni stranki zavezali, spoštuje.

Možina je predstavil sodno prakso Sodišča EU s tega področja, na primer zadeve C-453/10 z dne 15. marca 2012 (*Pereničová*), C-154/15 z dne 21. decembra 2016 (*Gutiérrez Naranjo*), C-618/10 z dne 14. junija 2012 (*Banco Español de Crédito*), C-26/13 z dne 30. aprila 2014 (*Kásler*), C-260/18 z dne 3. oktobra 2019 (*Dziubak*), C-472/11 z dne 21. februarja 2013 (*Banco Banif*) in C-269/19 z dne 25. novembra 2020 (*Banco B*). V zadevi *Dziubak* je Sodišče EU odločilo, da morajo nacionalna sodišča le zavrniti uporabo nepoštenega pogodbenega pogoja tako, da nima zavezujočih učinkov za potrošnika, ne smejo pa spremeniti njegove vsebine. Pogodba mora torej načeloma še naprej obstajati brez kakršnekoli drugačne spremembe, kot je ta, ki izhaja iz izbrisa nepoštenega pogoja, če je v skladu s pravili nacionalnega prava pravno mogoča kontinuiteta pogodbe.

V zadevi *Kásler* je Sodišče EU odločilo, da lahko sodišče nadomesti nepošten pogoj z določbo dispozitivnega prava, če bi ničnost celotne pogodbe za potrošnika pomenila škodljive posledice (na primer takojšnjo zapadlost). V zadevi *Dziubak* pa je Sodišče EU odločilo, da sodišče ne sme spreminjati nepoštenega pogoja, na primer na podlagi temeljnih načel ali običajev, lahko ga nadomesti le z dispozitivno zakonsko določbo. V tej zadevi je Sodišče EU med drugim obrazložilo, da **za nacionalne zakone velja domneva, da so pošteni, saj so prestali zahtevne in dolgotrajne zakonodajne postopke, za sodno prakso pa to ne velja**. V zadevah *Banco Banif* in *Banco B* pa je Sodišče EU poudarilo dolžnost sodišča, da stranke pozove k pogajanjem.

Je pa po mnenju dr. Možine iz sodne prakse Sodišča EU razvidno, da **slednje sodi čedalje bolj konkretno, »v nasprotju s svojim izhodiščem, da se omejuje na podajanje smernic, presojo poštenosti v konkretnih zadevah pa opravljajo nacionalna sodišča«**.

Glede vprašanja restitucije v primeru ničnosti pogodbe je dr. Možina obrazložil, da tega vprašanja pravo EU (tako tudi Direktiva 93/13/EGS) ne ureja,

ampak ga ureja nacionalno pravo. Po tradiciji evropskih pravnih redov velja ničnost za nazaj in morata stranki vrniti vse, kar sta na podlagi nične pogodbe prejeli. Predstavil je dve s strokovnega vidika nenavadni odločitvi Sodišča EU, prva je C-395/21 z dne 12. januarja 2023 (*D.V.*) in druga C-520/21 z dne 15. junija 2023 (*Bank M*).

V zadevi *D.V.* je Sodišče EU odločilo, da Direktivi 93/13/EGS ne nasprotuje vzpostavljane položaja, v katerem bi bil potrošnik, če pogodbenega pogoja ne bi bilo, tudi če to povzroči, da ponudnik ne prejme nobenega plačila za opravljene storitve. Slednje pa ne velja, če bi bil tak rezultat lahko za potrošnika škodljiv. **Sodišče EU ne vidi težave v tem, da ponudnik ostane brez plačila, če bi to načeloma koristilo potrošniku.**

V zadevi *Bank M* pa je Sodišče EU sprva odločilo, da je pogodba v celoti nična, nato pa je obravnavalo vrnitvene zahtevke potrošnika in banke, ne glede na to, da Direktiva ne določa posledic ničnosti.

**Sodišče EU je s tem »raztegnilo« svojo pristojnost, saj države članice nanj niso prenesle pooblastila za odločanje o posledicah ničnosti.** Sodišče EU je svojo odločitev utemeljilo z odvrčalnim učinkom. Ker pa takih kreditov banke ne ponujajo več, se postavlja vprašanje namena in utemeljenosti odvrčalnega učinka. Kako lahko dosežemo odvrčalni učinek, če urejamo razmerja, ki se danes ne sklepajo več, za nazaj?

Glede vrnitvenih zahtevkov potrošnika, ki presegajo vrnitev plačanih zneskov, je Sodišče EU odločilo, da ima potrošnik po nacionalnem pravu pravico do povrnitve nadomestila (obresti) v okviru neupravičene obogatitve. Banka pa poleg vračila glavnice ni upravičena do povrnitve nobenega drugega nadomestila, niti obresti. Pri tem je Sodišče EU obrazložilo, da banka ne sme pridobivati gospodarskih koristi na račun lastnega nezakonitega ravnanja, saj bi se s tem odvzel odvrčalni učinek Direktive. Dr. Možina je pri tem poudaril, da je Sodišče EU spregledalo oziroma ni upoštevalo, da nihče ne bi smel obdržati koristi, če je posel ničen. V pravu EU je splošno sprejeto načelo, da se v primeru odsotnosti (kreditne) pogodbe (potrošnikov odstop, učinek *ex tunc*) povrnejo koristi od uporabe. Nadalje je poudaril, da je **dejanska posledica odločitve Sodišča EU brezplačen kredit**, kar za Sodišče EU sicer ni težava, saj **navaja tudi, da stabilnost finančnih trgov ni relevantna, ko gre za varstvo potrošnikov.** Po mnenju Sodišča EU bi težava nastala le, če bi moral potrošnik plačati za uporabo glavnice, saj se morda ne bi odločil za uveljavljanje varstva po Direktivi 93/13/EGS. **Sodišče EU se je oddaljilo od svojega izhodiščnega stališča, da je treba vzpostaviti pravni in dejanski položaj potrošnika, kakršen bi bil brez nepoštenega pogoja (kar je doslej ponavljalo v sodbah o posledicah nepoštenosti), ampak je potrošniku naklonilo poseben dobiček,**

**ki ga na nobenem trgu ne bi mogel doseči (brezobresten kredit).** Kredit za 30 let brez obresti ob upoštevanju inflacije in povišanja vrednosti nepremičnin (v višini dvakratne vrednosti inflacije) pomeni, da **potrošnik dobi nepremičnino za ceno v višini približno 25 do 30 odstotkov njene vrednosti.** Toda pravo vprašanje je, kdo bo ta kredit resnično plačal. Kdo plača preostanek? Preostanek bodo plačali najmanj vsi tisti, ki bodo vzeli kredit v evrih, saj bo morala banka prenesti dodatne stroške v svoje produkte. Ali je tako prenašanje bremena pošteno in ali je v skladu z našimi ustavnimi vrednotami? Ali to sploh želimo, ali je to pošteno za kreditorejmalce kreditov v evrih? Gre za vprašljivo prerazporejanje premoženja, ki ima »malo zveze« s pogodbenim pravom, je še poudaril dr. Možina.

Sodišče EU je v preteklosti res štelo, da je namen Direktive 93/13/EGS vzpostavitev pravne in dejanske enakosti med strankama, ampak po stališču Sodišča EU to ne velja več ter je namen Direktive 93/13/EGS preprečiti nastanek neravnotežja v pravicah in obveznostih v breme potrošnika. V predmetni zadevi Sodišče EU tudi ni opravilo testa sorazmernosti, ali je cilj mogoče doseči z milejšimi sredstvi, ki ga sicer nalaga nacionalnim sodiščem. Prav tako se ni opredelilo do kaznovalnega učinka te sodbe. Kaznovalni učinek asimetrične restitucije po ničnosti pogodbe ne pomeni poštene izravnave položajev, temveč gre po mnenju dr. Možine za izrazito nagnjenost na stran potrošnika. O združljivosti nove sodne prakse Sodišča EU glede restitucijskih posledic ničnosti potrošniške kreditne pogodbe s slovenskim pravom bo tako treba po besedah dr. Možine še premisliti.

### 3. UPORABE PRAVA EU SE ŠELE UČIMO<sup>1</sup>

Moderator okrogle mize dr. Matevž Zgaga je za začetek v zvezi z zadnjimi sodbami, v katerih so sodišča (prevečkrat) označila bančne pogodbene pogoje za nepošteno, postavil vprašanje, ali banke ne razumejo potrošnikov ali potrošniki ne razumejo bank. So banke res žarišča nepoštenosti ali se za sodbami o nepoštenosti v resnici skriva prikriti razlastitveni namen, nekakšen »kvazi« davek, ker imajo banke pač dovolj denarja?

Po mnenju dr. Weingerlove je pravo orodje za uveljavljanje politike: »Ali si želimo varstva šibkejši strani? To je temeljno vprašanje.« Gre torej za proces na poti k večji varnosti šibkejši stranke, ki utemeljeno potrebuje varstvo. Varstvo potrošnikov se daje na pedestal. Gre za visoko raven varstva potrošnikov v

<sup>1</sup> Ta del besedila je bil pripravljen na podlagi članka Oskar Škulj: Uporabe prava EU se šele učimo, v: TFL Glasnik, št. 30/2023, 7. november 2023, na voljo je na <<https://www.tax-fin-lex.si/Dokument/Podrobnosti?rootEntityId=3fe57480-a033-46e3-92a2-d4b-c07909df8>> (14. 11. 2023).

horizontalnih razmerjih kot varstvo ranljivejših strank. Pravo varstva potrošnikov ni napad ali *kvazi* davek, temveč proces, da se vzpostavi ravnotežje v asimetriji informacij, in normalni proces uveljavljanja Direktive 93/13/EGS v praksi, ki terja svoj čas.

Ana Štiherl je poudarila, da do nerazumevanja prihaja, ker potrošniki pogodb ne preberejo ali ne razumejo. Ob tem, da je izrazje že sicer težje razumljivo, tudi sami potrošniki ne vložijo dovolj truda v to, da bi besedilo razumeli; slepo sledijo svojemu cilju, denimo nakupu nepremičnine, ne glede na posledice in ne glede na opozorila na tveganja. Potrošniki so za dosego cilja, da dobijo denar, pripravljeni v nekem trenutku narediti skoraj vse, v realizaciji pa padejo na trda tla. Pri tem nekateri potrošniki zadev in okoliščin res ne razumejo, nekateri pa to izrabijo za svoje koristi.

Marta Koželj Lakner je postavila vprašanje, kako bi bilo lahko bančništvo žarišče nepoštenosti, saj gre za enega najbolj reguliranih sektorjev. Strinja se, da morajo biti potrošniki varovani, vendar je treba obravnavati tudi vprašanje odgovornosti. Potrošniki so v celoti poslovno sposobne osebe. Veliko jih, tako Koželj Laknerjeva, zelo dobro pozna bančno ponudbo in tveganja:

»Ali bodo odločitve sodišč pripeljale do tega, da bodo morale banke potrošniku povedati tudi, da se lahko poroči, dobi otroka, izgubi službo in podobno, kar vse lahko vpliva na njegovo zmožnost odplačevanja kredita v celotni kreditni dobi. A kdo nosi odgovornost za posledice nastopa teh okoliščin, še zlasti če je banka spoštovala vse, kar je zakon in regulator od nje zahteval v času sklenitve pogodbe? Naj banka zdaj nosi vse to tveganje potrošnika?«

Kakorkoli gledamo, banke nedvomno niso socialne ustanove; so gospodarske družbe, katerih namen je ustvarjanje dobička.

Dr. Možina je povedal, da se v Sloveniji uporabe prava EU in prava varstva potrošnikov šele učimo. Množične tožbe v zvezi s krediti v CHF so pravzaprav prvi resen preizkus. Glede na zelo pomanjkljivo pripravljeno zakonodajo so nekakšna nihanja razumljiva. Tudi znanje sodnikov o teh področjih ni najboljše, številni so študirali pravo dolgo pred članstvom v EU, v sodniškem izobraževanju in tudi na programu za pravosodni izpit, pa te teme niso dovolj zastopane. Zato je precej zmede.

Vsi sodelujoči so se strinjali, da bi bilo treba bančne posle vključiti v sodniško šolo, da bi jih sodniki bolje razumeli. Civilni sodniki ne poznajo dovolj bančnega prava, česar jim ne moremo zameriti, saj morajo zaradi prereguliranosti poznati ogromno zakonov. Med slušatelji se je slišal poziv regulatorju k aktivnemu izobraževanju sodnikov, saj da civilni sodniki niso dovolj seznanjeni z gospodarskopravnimi vidiki, ki so potrebni za razumevanje materije.

Dr. Zgaga je nato predstavil tezo nemškega profesorja Hansa Bernarda Schaferja, ki se ne strinja s prevladujočim mnenjem, da je pravo varstva potrošnikov igra z ničelno vsoto. Kar zakonodajalec vzame podjetjem, to da potrošnikom. Strožje norme varstva potrošnikov kot torej imamo, bolje gre potrošnikom. Shafer meni, da gre pri številnih normah potrošniškega prava za nekakšno prisilno kolektivno zavarovalno polico, ki pa jo je smiselno uvesti le v primeru ekscesnih situacij na trgu, v katerih bi bili potrošniki brez takih zavarovalnih polic v izrazito slabem položaju. Glede tega je moderator sodelujočim postavil vprašanje, ali je prepoved nesimetričnih klavzul v pogodbah s spremenljivo ceno dolgoročna zmaga za potrošnike, ali pa je to prisilna zavarovalna polica, ki bo za banke dolgoročno nevtralna, nekaterim potrošnikom pa bo zaradi manjše ponudbe škodovala.

Po mnenju dr. Weingerlove dolgoročno to nikakor ni v korist potrošnika:

»Priprava zakonodaje ni skrbna in ekonomske analize kažejo, da zakonodaja ni dobra. Pogosto grede nekateri predpisi na področju varstva potrošnikov v korist le ožje skupine, na drugi strani pa v škodo širše skupine potrošnikov.«

Dr. Možina je dodal, da imata regulacija in varstvo ene stranke svojo ceno, ta pa se nato prenese naprej. Varstvo je v osnovi upravičeno, vendar mora biti uravnoteženo.

Marta Koželj Lakner je pri tem poudarila, da je težava predvsem v tem, da se danes ne ve, kaj se bo v prihodnosti odločilo ali uzakonilo, tudi za nazaj, kar ni mogoče upoštevati pri uvedbi produkta. Dolgoročno pa to pomeni, da bodo produkti omejeni in dragi oziroma celo nedostopni za potrošnike.

#### 4. SKLEP

Dejstvo je, da so banke sklepale (kreditne) pogodbe, ki jih je pravo dopuščalo. Večina bank v Sloveniji je izpolnila svojo pojasnilno dolžnost v skladu s takratno zakonodajo, če dodamo še vlogo notarja in izrecno opozorilo v kreditnih pogodbah, večina kreditnih pogodb v CHF v Sloveniji izpolnjuje pogoje oziroma odgovarja standardu, da te pogodbe ne vsebujejo nepoštenega pogoja. Pri kreditih v CHF je težava v retroaktivnosti in vprašanju zaupanja v pravo, ko se odloča za nazaj. Nekaj, kar je bilo pred 10 leti povsem normalno, je danes nepošteno.

## HETHITICA. PRISPEVEK K RAZVOJU HETITSKEGA PRAVA

**Viktor Korošec: *Hethitica*. Prispevek k razvoju hetitskega prava. Spremna beseda: Janez Kranjc. Pravna obzorja, GV Založba, Ljubljana, 2023, 129 strani.**

Letos je kot šesta knjižica žepnega formata zbirke *Pravna obzorja* izšla razprava akademika prof. dr. Viktorja Korošca (1899–1985) z naslovom *Hethitica: Prispevek k razvoju hetitskega prava*. Gre za ponatis razprave, ki je leta 1958 izšla pri Slovenski akademiji znanosti in umetnosti v razredu za zgodovinske in družbene vede. Razpravo, ki je razširjen in za objavo prirejen referat z varšavske konference v spomin romanistu Rafaelu Taubenschlagu, je Viktor Korošec napisal februarja 1956 ob petdeseti obletnici Wincklerjevega odkritja hetitskega državnega in tempeljskega arhiva v staroveški Hattuši, današnji vasi Bogazköy pri Ankari.

Knjiga je razdeljena na dva dela. V prvem je besedilo Koroščeve razprave z avtorjevim obsežnim povzetkom v nemškem jeziku, v drugem pa je spremna beseda zasl. prof. dr. Janeza Kranjca o znanstvenem delu Viktorja Korošca.

Korošec je v *Hethitici* obravnaval razvoj in nekatere osrednje problemske sklope pravne ureditve Hetitov, maloazijskega ljudstva, ki je bilo na vrhuncu svoje moči v 14. stoletjem pr. Kr. Uvodoma predstavi historiat arheološkega odkrivanja ostalin hetitske države, klinopisa in njenih pravnih spomenikov, ki se zaradi posebnih zemljepisnih, gospodarskih in družbenih razmer v mnogočem razlikujejo od istodobnih mezopotamskih. Poudari pomen odlično ohranjenih javnopravnih spomenikov (denimo meddržavne pogodbe med Hattušilijem III. in Ramzesom II.) in ugotavlja – v primerjavi z mezopotamskimi spoznavnimi viri – pomanjkanje zasebnih listin.

Osrednji vir njegovega preučevanja hetitskega prava je Hetitska pravna zbirka iz srede 17. stol. pr. Kr., ki na dveh ploščah vsebuje okoli dvesto določb kazenskopravne in civilnopravne narave.<sup>1</sup> Po avtorjevih opazanjih je bila podob-

<sup>1</sup> Sodobno *editio princeps* je pripravil Harry Angier Hoffner: *The Laws of the Hittites. A Critical Edition*. Brill, Leiden, New York in Köln 1997.

no kot drugi najstarejši pravni spomeniki (na primer Zakonik XII plošč) tudi Hetitska pravna zbirka zasnovana neizčrpno, saj je urejala le izjemna pravna vprašanja, ki so se postavljala predvsem v hetitski prestolnici. Razdrobljenost določb je po avtorjevem videnju oteževala znanstveno sintezo hetitskega prava, za katerega v času nastanka razprave še ni bilo znano, kdaj natančno je nastalo in na katerem ozemlju je veljalo.

Korošec je opozoril na različno krajevno veljavnost posameznih določb hetitske zbirke, saj so nekatere njene določbe veljale zgolj za mesto, druge pa za podeželje. Predstavil je poskus rekonstrukcije razvoja kaznovalnih določb, pri katerih je mogoče opaziti težnjo po omilitvi in pretvarjanju telesnih v denarne kazni. Pretežni del določb hetitske zbirke je namenjenih varstvu lastnine živinorejcev, zlasti goveda. Omeniti je treba nadrobno kazuistiko v zvezi s tatvino, poškodbo in mejami samopomoči v primeru vdora tuje živine. Zanimiva so avtorjeva primerjalnopravna izvajanja, v katerih poudari načelno razvojno samobitnost hetitske pravne zbirke, zlasti v razmerju do mezopotamskih zbirk in asirske pravne knjige. Primerjalnopravni vidiki kažejo na Koroščevo izjemno razgledanost po pravni ureditvi staroveškega Orienta.

Spremno besedo je napisal akad. zasl. prof. dr. dr. h.c. Janez Kranjc, ki je od profesorja Korošca prevzel nosilstvo predmeta Rimsko pravo na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. Spremna beseda oriše Koroščev znanstveni opus, katerega pretežni del so razprave s področja pravne orientalistike. Kot bi *pars pro toto* izhajalo že iz *Hethitice*, je bil Korošec virtuoz pri pripravi zgoščenih preglednih del, med katerimi omenimo zgolj *Klinopisno pravo*, ki ga je leta 1964 objavil v Brillovem Orientalističnem priročniku.<sup>2</sup> S svojimi prispevki,<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Viktor Korošec: Keilschriftrecht. Handbuch der Orientalistik, 1. Abt. Ergänzungsband 3: Orientalisches Recht, Brill, Leiden 1964.

<sup>3</sup> Koroščeve razprave s področja hetitske pravne zgodovine so: Viktor Korošec: Pogodba med Šuppiluliumom I. in Šunaššurum iz Kizzuvatne (KBO I,5) = Der Vertrag zwischen Šuppiluliuma I. und Šunaššura von Kizzuwatna (KBO I,5). Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 1983; Über den nichtparitätischen Charakter des Šunaššura-Vertrages (KBO I, 5), v: Vorträge gehalten auf der 28. Rencontre Assyriologique Internationale in Wien, 6.-10. Juli 1981, Archiv für Orientforschung, Beiheft, 19, Horn: F. Berger & Söhne, 1982, str. 168–172; Die Todesstrafe in der Entwicklung des hethitischen Recht, v: XXVI<sup>e</sup> Rencontre assyriologique internationale, Akademik Forlag, Copenhagen 1980; Die Götteranrufung in den keilschriftlichen Staatsverträgen, v: Orientalia, 45, Pontificio instituto biblico, 1976, str. 120–129; L'Évolution des traités publics Cunéiformes, v: Assyriologie, Actes du XXIX<sup>e</sup> Congrès international des Orientalistes, Paris 1975, 13–22; Einige Probleme zur Struktur der hethitischen Gesetze, v: Acta antiqua Academiae scientiarum Hungaricas, XXII, Akadémiai Nyomda, 1974, str. 288–298; Les rois hittites et la formation du droit, v: XIX<sup>e</sup> Rencontre assyriologique internationale, Paris 1971, str. 315–321; Razvoj hetitskih vazalnih odnosov v luči tekstov iz Ugarita, v: Zbornik znanstvenih razprav, 34 (1970), str. 157–175; Einige Beiträge zur gesellschaftlichen Struktur nach hethitischen Rechtsquellen, v: Gesellschaftsklassen im Alten Zweistromland und in

ki jih je priobčeval v slovenskem, nemškem, francoskem in angleškem jeziku, je bil prvi slovenski pravni orientalist, čigar ime je prodrlo in tudi po smrti ostalo zasidrano v mednarodnem prostoru. Čeprav je to področje v zadnjih šestdesetih letih napredovalo, ostajajo številna Koroščeva dognanja aktualna še danes, kar dokazujejo navedki njegovih del v razpravah in temeljnih prikazih hetitske pravne zgodovine.<sup>4</sup> Tako lahko štejemo ponatis *Hethitice* – sinteze Koroščevih odkritij in ugotovitev na področju hetitskega prava – kot dobro-

den angrenzenden Gebieten, XVIII<sup>e</sup> Rencontre assyriologique internationale, München 1970; Einige Beiträge zur Entwicklung des hethitischen Rechts, v: Zeitschrift der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft, F. Steiner Verlag, Wiesbaden 1969, str. 174–190; Le vasselage hittite d'après les textes d'Ugarit, v: Iura, Rivista internazionale di diritto romano e antico, Jovene, Napoli 1969, str. 210–232; La sorcellerie et l'ordalie dans les textes hittites, historiques et juridiques, v: Studi in onore di Edoardo Volterra, Giuffrè, Milano 1966, str. 413–418; Vojskovanje po hetitskih poročilih s pravnozgodovinskega vidika, v: Zbornik znanstvenih razprav, 31 (1964), str. 135–148; Les fragments du droit Hittite conservés hors du recueil des lois Hittites, v: Compte rendu de l'onzième rencontre assyriologique internationale, Leiden 1964, str. 47–54; The Warfare of the Hittites – from the Legal Point of View, v: British School of Archaeology in Iraq, London 1963, str. 159–166; Les lois hittites et leur évolution, v: Revue d'assyriologie et d'archéologie orientale, Vendôme 1963, str. 121–144; Les Hittites et leurs vassaux syriens à la lumière des nouveaux textes d'Ugarit, v: Revue Hittite et Asiatique, tome 18, 1960, str. 65–79; Die Tontafel KBo VI,4 und ihr relatives Alter, v: Festschrift Johannes Friedrich, Heidelberg 1959, str. 261–272; Nekaj problemov iz hetitskega prava, v: Zbornik znanstvenih razprav, 25 (1955), str. 67–90; Mednarodni odnošaji po klinopisnih poročilih iz el-amarnskega in hetitskega državnega arhiva, v: Zbornik znanstvenih razprav, 23 (1950), str. 291–397; Die Kollektivhaftung im hethitischen Recht. Ein Beitrag zu ihrer Entwicklungsgeschichte, v: Symbola ad Studia Orientis pertinentes Frederico Hrozny dedicatae pars quarta, Archiv Orientalni XVIII, 3, Praga 1950; O načelu publicitete v hetitskem pravu, v: Zbornik znanstvenih razprav, 20 (1943–44), str. 58–88; Podelitev hetitske pokrajine Dattašše Ulmi-Tešupu (=KBo IV, 10): pravna presoja z besedilo in prevodom, Akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 1943; Bel madgalti: prispevek k poznavanju upravnega ustroja hetitske države, v: Zbornik znanstvenih razprav, 18 (1941/42), str. 139–170; Po sledovih najstarejšega indoevropskega javnega prava, v: Slovenski pravnik, 54 (1940) 11–12, str. 336–339; Das Eigentum an Haustieren nach dem hethitischen Gesetzbuch. Ein Beitrag zur hethitischen Auffassung des Eigentumsrechts, v: Studia et documenta ad iura orientis antiqui pertinentia, vol. 2, Brill, Leiden 1939, str. 37–49; Einige Beiträge zum hethitischen Sklavenrecht, v: Festschrift Paul Koschaker, H. Böhlhaus Nachf., Weimar 1939, str. 127–139; Paberki iz hetitskega prava, v: Pravnik, št. 7–8/1938, str. 1–10; Raub- und Kaufhe im hethitischen Recht, v: Studi in onore di Salvatore Riccobono, vol. 1, 1932, str. 551–570; Beiträge zum hethitischen Privatrecht, v: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Röm. Abt., 52, 1932, str. 156–169; Hethitische Staatsverträge: ein Beitrag zu ihrer juristischen Wertung, Leipziger rechtswissenschaftliche Studien, H. 60, T. Weicher, Leipzig 1931; Sistematika prve hetitske pravne zbirke (K Bo VI 3), v: Zbornik znanstvenih razprav, 7 (1929–30), str. 65–75.

<sup>4</sup> Glej na primer H. Angier Hoffner, nav. delo, str. 1, 180, 218 in 229; Raymond Westbrook: A History of Ancient Near Eastern Law. Brill, Leiden 2003, str. 623, 630 in 650; Gary Beckman: Hittite Diplomatic Texts. Scholars Press, Georgia 1999, str. 205.

došel spomin na velikana pravne orientalistike ter najboljši zgled in spodbudo mlajšim rodovom k ukvarjanju s tem področjem pravne zgodovine.

**Vid Žepič**

*magister prava,*

*asistent na Katedri za pravno zgodovino*

*Pravne fakultete Univerze v Ljubljani*

## VASILIJ VASKO POLIČ, VRHOVNI SODNIK SVETNIK (1940–2023)

### TEATER, SODNIJA, EROTIKA

V sredo, 29. novembra 2023, smo se poslovili od Vaska Poliča, človeka številnih talentov, človeka velikega srca in mehke duše. V mladosti vrhunski športnik, pa nato vse drugo: pravnik, igralec, pisatelj, pesnik, glasbenik, živa filmska enciklopedija. Po številnih zgodbah *bon-vivant*, človek, ki je življenje zajemal z veliko žlico in ki je v vsakem okolju, v katerem se je znašel, pustil težkopoza-ben vtis. Zaljubljen v naravo, njegovo Kolpo, domačijo v Jakšičih in tamkajšnje ljudi. To je bil njegov raj.



Kolegi se ga spominjamo po njegovi neposrednosti in nenavadnem, pogosto provokativnem smislu za humor, pa vendar otroško čisti duši. Na sodišču nam je še zlasti ostal v spominu po enkratni in neponovljivi osebnosti, ki je dajala pečat vsakemu druženju in neformalnemu pogovoru.

O Vasku je bilo napisanega, povedanega in posnetega mnogo! Vsi ti prispevki poudarjajo njegove strasti na poti skozi različna življenjska obdobja. Prav na vsakem od teh področij je dosegel toliko, da bi marsikdo štel to za svoj življenjski dosežek. Državni prvak v teku čez ovire, gledališki in filmski igralec, nepogrešljivi član glasbene skupine Dupljak, avtor številnih kratkih leposlovnih del. Ob vsem tem pa je njegova poklicna pot pravnika in vrhovnega sodnika omenjena, vendar vse prevečkrat zapostavljena in prej ko slej spominja na nekakšno opombo pod črto, saj o njej ne izvemo pravzaprav ničesar. Zato se vsaj tukaj spodobi napisati, da je imel tudi na strokovnem področju izjemno kariero. Sem lahko štejemo že študentsko Prešernovo nagrado, prvo zaposlitev v zakonodajno-pravni službi Skupščine SRS in v nadaljevanju kot sekretar

Ustavnega sodišča. Predvsem in najprej pa je bil Vasko vrhovni sodnik celih 24 let. Izvoljen leta 1986 in upokojen v tej funkciji leta 2010. To pomeni, da je to funkcijo opravljal tudi v času prelomnih dogodkov tako za slovensko državnost kot tudi za naš pravni sistem. Ob pomenu funkcije vrhovnega sodnika že čas opravljanja te funkcije pomeni globoko sled na delovanju pravnega sistema, v njegovem primeru posebej na področju upravnega prava. Poleg tega je nujno omeniti tudi njegovo sodelovanje v senatu za računske spore, za kar je bilo potrebno prav posebno, specialistično znanje. Prav obdobje tranzicije se je odrazilo tudi v njegovem dodatnem delu, saj je bil poleg številnih sodnih odločb tudi avtor več v tistem času nepogrešljivih priročnikov s področja denacionalizacije.

Svoja spoznanja in izkušnje kot človeka ter sodnika je ob svoji neizmerni domišljiji, skoraj vedno s poudarjeno erotično noto, vključeval v svoje zgodbe. In to vedno brezkompromisno, nekonvencionalno, brez najmanjšega pomsleka o možnih posledicah svojega »zunajsodnega« delovanja. Njegovi teatrski nastopi v skoraj Adamovem kostimu, erotične zgodbe, ki mejijo na dela Bukowskega, so bili pri nekaterih sodnih vodstvenih strukturah razumljeni kot ekscesni, kar so navsezadnje tudi bili. Zato je bil, še pred osamosvojitvijo, večkrat (sam je priznal samo en tak dogodek, pa nekateri vemo, da jih je bilo več) klican na »zagovor« k takratni predsednici Vrhovnega sodišča Francki Strmole Hlastec. Pa ni dosti pomagalo, Vasko je ostal Vasko! Neuklonljiv, pošten, nepristranski in odločen, in ker tak ni bil le v zasebnem življenju, ampak vedno tudi pri sojenju, posledic nikoli ni bilo. Seveda se je tudi pozneje še kdo obregnil ob njegovo posebnost, med drugim predsednik Višjega sodišča v Ljubljani Jernej Potočar, ki je podal znano izjavo, da si sodstvo več kot enega Vaska ne more (sme!) privoščiti! Ampak mnogi se strinjamo, da en Vasko, tak kot je bil, nikakor ni bil preveč!

Naj sklenem z njegovim življenjskim motom: uživaj vsak dan v življenju, spravi se s samim seboj in s svojo dušo, uživaj med ljudmi in ne sovraži nikogar. In kot je živel, se je tudi poslovil!

Vasko, pogrešali te bomo!

**Peter Golob,**

*univerzitetni diplomirani pravnik, vrhovni sodnik,  
vodja upravnega oddelka na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije*

## AVTORSKI SINOPSIS

*Authors' Synopses**Znanstveni članek*

UDK: 35.077.3(497.4)

**ŽUBER, Bruna, TADINA, Urška: Presoja dokaznih predlogov v upravnem sporu****Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 11-12**

Upravni spor se razvija v smeri vse aktivnejše vloge upravnega sodišča pri ugotavljanju relevantnega dejanskega in pravnega stanja v zadevi. Kljub možnosti, da sodišče v upravnem sporu izvaja dokaze po uradni dolžnosti, je pretežni del aktivnosti za izvedbo dokazov na strankah postopka. Sodišče je dolžno podane dokazne predloge presoditi in sprejeti odločitev glede izvedbe posameznega dokaza. Prispevek obravnava presojo dokaznih predlogov v upravnem sporu. Avtorici se najprej opredeljujeta do pomena in uresničevanja pravice do dokaza ter s tem povezane porazdelitve trditvenega in dokaznega bremena v upravnem sporu. Nato se s teoretičnega in praktičnega vidika osredotočata na presojo dokaznih predlogov v upravnem sporu in pri tem ločujeta formalna in materialna merila presoje dopustnosti dokaznih predlogov. Prispevek analizira tudi uporabo dokazov, ki so bili pridobljeni s kršitvijo človekovih pravic in svoboščin, preučuje presojo dokaznih predlogov pri odločanju o izdaji začasne odredbe ter razčlenjuje standarde obrazložitve zavrnitve dokaznih predlogov.

**Ključne besede:** pravica do dokaza, dokazni predlog, upravni spor, dokazno breme, merila presoje dopustnosti dokaznega predloga, formalna merila, materialna merila.

*Scientific Article*

UDC: 35.077.3(497.4)

**ŽUBER, Bruna, TADINA, Urška: Assessment of Proposed Evidence in an Administrative Dispute****Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 11-12**

Administrative dispute is evolving towards a more proactive role for the administrative court in determining the relevant facts and legal basis of the case. Despite the possibility for the court to take evidence *ex officio* in administrative dispute, the bulk of the activity of taking evidence rests with the parties to the proceedings. It is for the court to assess the evidence presented and to decide on the admissibility of specific pieces of evidence. This article deals with the assessment of motions for evidence in administrative dispute. It first discusses the meaning and exercise of the right to evidence and the related distribution of the burden of proof in administrative dispute. It then focuses, from a theoretical and practical perspective, on the assessment of submitted evidence in administrative dispute, distinguishing between formal and substantive criteria for assessing the admissibility of submitted evidence. The article also analyses the use of evidence obtained in violation of human rights and freedoms, examines the assessment of evidence in the context of the decision to issue an interim injunction, and analyses the standards of reasoning applied in the dismissal of evidence.

**Key words:** right to evidence, proposed evidence, administrative dispute, burden of proof, criteria for assessing the admissibility of proposed evidence, formal criteria, substantive criteria.

Znanstveni članek

UDK: 351.073.526

**STROJAN, Lucija: Pravni položaj Državne revizijske komisije:  
Zakaj omejevati sodno varstvo zoper njene odločitve?****Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 11-12**

Državna revizijska komisija je poseben, neodvisen in samostojen državni organ. V revizijskem postopku odloča o zakonitosti oddaje javnih naročil, pri čemer hkrati zaseda dva vprašljivo združljiva položaja: je sodišče oziroma tribunal po 267. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije in hkrati nekakšen nadzorni organ, ki o zakonitosti postopkov javnih naročil odloča neoblastno. Oba položaja je opredelila sodna praksa – prvega odločitev Sodišča Evropske unije, drugega ustaljena sodna praksa domačih sodišč. Stališče, po katerem je isti organ sodišče oziroma tribunal v smislu prava EU in hkrati organ, ki sploh ne izdaja odločb, ampak akte poslovanja, zato sodni nadzor ni niti potreben niti nujen, z vidika pravne varnosti ne more biti zaželeno. Novela C Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja uvaja pravno varstvo (ZPVPJN), ki pritiče odločitvam Državne revizijske komisije, kadar kot državni organ *ex iure imperii* odloča o pravicah in pravnih koristih vlagatelja revizijskega zahtevka. Uvedba (sicer omejenega) upravnega spora priča o prepoznani potrebi po širšem sodnem nadzoru, vendar pregled pristojnosti upravnega sodišča v postopku upravnega spora po ZPVPJN pokaže, da končna rešitev učinkovitega sodnega varstva ne zagotavlja v zadostni meri.

**Ključne besede:** Državna revizijska komisija, upravni akt, akt oblasti, akt poslovanja, pravni organ *sui generis*.

*Scientific Article*

UDC: 351.073.526

**STROJAN, Lucija: The Legal Position of the National Review Commission: Why is the Judicial Protection Against its Decisions Being Limited?****Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 11-12**

The National Review Commission is a distinct, independent, and autonomous state body occupying two seemingly incompatible roles: it functions as a court or tribunal under Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union, while also acting as a mere supervisory body within the Slovenian legal order. Case-law have delineated these dual roles, firstly through the case-law of the Court of Justice of the European Union and secondly via the settled case-law of domestic courts. From this perspective, the necessity for judicial oversight is neither imperative nor mandated. In terms of legal certainty, such a scenario is less than ideal. Amendment C of the Legal Protection in Public Procurement Procedures Act introduces a form of judicial oversight that is commensurate with the remit of the National Review Commission. This applies particularly when the Commission, as a state authority exercising its legal powers (*ex iure imperii*), adjudicates on the rights and legal interests of revision applicants. The introduction of (limited) administrative dispute demonstrates the recognized need for judicial oversight. However, a review of the jurisdiction of the administrative court in administrative dispute proceedings under the Legal Protection in Public Procurement Procedures Act, reveals that the ultimate solution does not adequately ensure effective judicial protection.

**Key words:** National Review Commission, administrative act, *acta iure imperii*, *acta iure gestionis*, *sui generis* legal authority.

*Strokovni članek*

UDK: 341.382(497.6)

**KRANJEC, Marko: Razhajanja glede razlage Aneksa št. 10 k Daytonskemu mirovnemu sporazumu med Uradom Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino ter Republiko Srbsko****Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 11-12**

V luči imenovanja trenutnega Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino ter njegovih odločitev je v praksi prišlo do razhajanj med Uradom Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino ter Republiko Srbsko, in sicer glede postopka imenovanja Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino ter njegovih pristojnosti po Aneksu št. 10 k Daytonskemu mirovnemu sporazumu. Prvo pravno vprašanje je, ali Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino za veljavno imenovanje na položaj potrebuje potrditev Varnostnega sveta OZN, drugo pravno vprašanje pa se nanaša na domet pristojnosti Visokega predstavnika za Bosno in Hercegovino. Posledice omenjenih razhajanj so resne, saj sta v regiji ogrožena mir in varnost, kot možna rešitev nastale situacije pa se ponuja predložitev obeh vprašanj v reševanje Meddržavnemu sodišču.

**Ključne besede:** Daytonski mirovni sporazum, Visoki predstavnik za Bosno in Hercegovino, Republika Srbiska, imenovanje, pristojnosti, OZN.

*Professional Article*

UDC: 341.382(497.6)

**KRANJEC, Marko: Differences Relating to Interpretation of Annex 10 of the Dayton Peace Agreement between the Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska****Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 11-12**

In light of the appointment of the incumbent High Representative for Bosnia and Herzegovina and his recent decisions, differences between the Office of the High Representative for Bosnia and Herzegovina and Republika Srpska have emerged regarding the appointment procedure of the High Representative for Bosnia and Herzegovina, and his powers under Annex 10 to the Dayton Peace Agreement. The first legal issue centres on whether the High Representative for Bosnia and Herzegovina requires endorsement by the UN Security Council to be considered valid. The second legal issue involves determining the scope of the High Representative's powers. The implications of these differences cannot be understated, since they represent a threat to peace and security in the region. A possible solution of this situation might be in referring both legal issues to the International Court of Justice.

**Key words:** Dayton Peace Agreement, the High Representative for Bosnia and Herzegovina, Republika Srpska, appointment, powers, UN.

*Drugi članki in sestavki*

UDK: 336.7:005.745(049.3)

**ŠKULJ, Oskar, MELE, Kaja: Kar je bilo pred desetletjem povsem normalno, je danes »nepošteno«****Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 11-12**

V Sloveniji so banke sklepale take kreditne pogodbe z valutno klavzulo v švicarskih frankih (CHF), kot jih je zakon dopuščal oziroma zahteval. Pri sedanjem urejanju teh kreditov pa imamo težave z retroaktivnostjo in z načelom zaupanja v pravo, saj je pravo EU pojasnilno dolžnost opredelilo na splošno, Sodišče EU pa je za nazaj »po ovinkih« postavilo zelo natančna in stroga pravila pojasnilne dolžnosti, je bila ena od ključnih ugotovitev posveta pravnikov, ki je konec oktobra 2023 potekal na Bledu in o katerem piše avtor v prispevku. Večina bank v Sloveniji je izpolnila svojo pojasnilno dolžnost v skladu s takratno zakonodajo, če dodamo še vlogo notarja in izrecno opozorilo v kreditnih pogodbah, večina kreditnih pogodb v CHF v Sloveniji izpolnjuje pogoje oziroma odgovarja standardu, da te pogodbe ne vsebujejo nepoštenega pogoja. Nekaj, kar je bilo pred desetletjem povsem normalno, je danes nepošteno.

**Ključne besede:** valutna klavzula, krediti, pojasnila dolžnost, švicarski franki, CHF, pravo EU.

*Other Articles and Contributions*

UDC: 336.7:005.745(049.3)

**ŠKULJ, Oskar, MELE, Kaja: What Was Completely Normal a Decade Ago Is Now Deemed “Unfair”****Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 11-12**

In Slovenia, banks once routinely concluded credit contracts with a currency clause in Swiss francs (CHF), as was either permitted or mandated by law. The current regulation of these credits presents challenges, both in terms of retroactivity and the principle of legal certainty, because EU law only generally defined the duty of explanation. However, the Court of Justice of the European Union has retroactively set very precise and strict rules regarding this duty. This was one of the key findings of the conference of lawyers held in Bled at the end of October 2023, which is the subject of this article. The majority of banks in Slovenia fulfilled their explanatory duty adhering to the then-current legislation. Furthermore, when considering the involvement of a notary and explicit warnings in the credit agreements, it is evident that the majority of CHF credit agreements in Slovenia either meet the conditions or meet the standard that these agreements do not contain unfair terms. Consequently, practices that were entirely normal a decade ago are now considered unfair.

**Key words:** currency clause, credits, information duty, Swiss francs, CHF, EU law.

*Prikaz knjige*

UDK: 34:94(394)(049.3)

**ŽEPIČ, Vid: Hethitica. Prispevek k razvoju hetitskega prava****Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 11-12**

Ponatis razprave akademika prof. dr. Viktorja Korošca (1899–1985) z naslovom *Hethitica: Prispevek k razvoju hetitskega prava* obravnava razvoj in nekatere osrednje problemske sklope pravne ureditve Hetitov, maloazijskega ljudstva, ki je bilo na vrhuncu svoje moči v 14. stoletjem pr. Kr. Spremna beseda, ki jo je napisal prof. dr. Janez Kranjc, oriše Koroščev znanstveni opus, katerega pretežni del so razprave s področja pravne orientalistike. Čeprav je področje hetitologije v zadnjih šestdesetih letih napredovalo, ostajajo številna Koroščeva dognanja aktualna še danes, kar dokazujejo navedki njegovih del v razpravah in temeljnih prikazih hetitske pravne zgodovine.

**Ključne besede:** Hetiti, hetitologija, orientalska prava, Viktor Korošec, pravna zgodovina.

*Book Review*

UDC: 34:94(394)(049.3)

**ŽEPIČ, Vid: Hethitica: A Contribution to the Development of Hittite Law****Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 11-12**

The reissue of the scholarly article by the esteemed Slovene academic, Professor Viktor Korošec (1899–1985), titled *Hethitica: A Contribution to the Development of Hittite Law*, delves into the evolution and critical problematic aspects of the legal framework governing the Hittites, the ancient Anatolian civilization that peaked in the 14<sup>th</sup> century BC. The accompanying foreword written by professor dr. Janez Kranjc, outlines Korošec's extensive scientific contributions, primarily consisting of articles on oriental legal studies. Despite the significant progress in hittitology over the past six decades, Korošec's insights remain relevant today, as evidenced by citations of his works in contemporary hittitological scholarship.

**Key words:** Hittites, hittitology, oriental law, Viktor Korošec, legal history.

*In memoriam*

UDK: 929Polič V.

**GOLOB, Peter: Vasilij Vasko Polič, vrhovni sodnik svetnik (1940–2023): Teater, sodnija, erotika****Pravnik, Ljubljana 2023, let. 78 (140), št. 11-12**

Konec novembra 2023 smo se poslovili od Vaska Poliča, človeka številnih talentov, človeka velikega srca in mehke duše. V mladosti vrhunski športnik, pa nato vse drugo: pravnik, igralec, pisatelj, pesnik, glasbenik, živa filmska enciklopedija. Predvsem in najprej pa je bil Vasko vrhovni sodnik celih 24 let. Izvoljen leta 1986 in upokojen v tej funkciji leta 2010. To pomeni, da je to funkcijo opravljal tudi v času prelomnih dogodkov tako za slovensko državnost kot tudi za naš pravni sistem. Ob pomenu funkcije vrhovnega sodnika že čas opravljanja te funkcije pomeni globoko sled na delovanju pravnega sistema, v njegovem primeru posebej na področju upravnega prava.

**Ključne besede:** Vasko Polič, nekrolog, *in memoriam*, vrhovni sodnik, igralec, pesnik, erotika.

*In Memoriam*

UDC: 929Polič V.

**GOLOB, Peter: Vasilij Vasko Polič, Supreme Court Senior Judge (1940–2023): Theatre, Court, Erotica****Pravnik, Ljubljana 2023, Vol. 78 (140), Nos. 11-12**

In the final days of November 2023, we bade farewell to Vasko Polič, a man of diverse talents and remarkable compassion. A distinguished athlete in his youth, Polič's career spanned a variety of fields: a lawyer, actor, writer, poet, musician, and a veritable encyclopaedia of cinema. However, his most notable role was as the Supreme Court judge, a position he held for 24 years. Elected in 1986, he served until his retirement in 2010. His tenure coincided with pivotal moments in the evolution of Slovenian statehood and its legal system. Given the significance of the role of Supreme Judge, his period in office profoundly influenced the legal system, particularly in the field of administrative law.

**Key words:** Vasko Polič, obituary, *in memoriam*, supreme judge, actor, poet, erotica.

## NAVODILA ZA AVTORJE

### — 1.

Pravnik praviloma objavlja le dela, ki še **niso bila objavljena in tudi ne poslana v objavo** drugemu časopisu. Če pisec že objavljenega prispevka meni, da so posebni razlogi tudi za objavo v *Pravniku*, mora sporočiti, kje je bil sestavek objavljen oziroma komu je bil poslan v objavo. Če pisec v svojem prispevku navaja ugotovitve, ki jih je argumentiral in/ali izvajal že v kakem svojem drugem delu, je korektno do izdajatelja oziroma založnika tistega besedila, da v sprotni opombi navede, da je o tem že pisal in kje. Če pa dele besedila iz svojega v *Pravniku* objavljenega članka v identični obliki objavi v drugi publikaciji, mora navesti, da je o tem (širše) že pisal v članku, ki je bil objavljen v reviji *Pravnik*. Če je bil prispevek pripravljen na podlagi kakšnega drugega prispevka, tj. besedila, ki je bilo pripravljeno z drugim namenom (seminarska naloga, diplomska, magistrska ali doktorska naloga, poglavje v kakem drugem, morda še ne objavljenem knjižnem delu ipd.), je treba to v prvi sprotni opombi izrecno navesti.

*Primer:* Prispevek je bil pripravljen na podlagi magistrske naloge z naslovom *Hitri postopek in pravna sredstva v ZP-1*, ki sem jo avtor pod mentorstvom dr. Janeza Novaka uspešno zagovarjal 5. maja 2016 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.

Avtor za uredništvo navede tudi razlike med obema besediloma (npr. v obsegu, upoštevanih novejših podatkih in dodatnih virih), uredništvo pa presodi, ali je objava prispevka primerna.

### — 2.

**Prispevki naj bodo poslani** po e-pošti ([bostjan.koritnik@revija-pravnik.si](mailto:bostjan.koritnik@revija-pravnik.si)).

Prispevki morajo biti jezikovno neoporečni, sicer bo besedilo avtorju vrnjeno v popravo oziroma bo objava prispevka zavrnjena. Naslov prispevka in naslovi prve ravni morajo biti zapisani z verzalkami (tj. velikimi tiskanimi črkami), naslovi nižjih ravni pa z malimi črkami. Ime in priimek pisca z izobrazbo, znanstvenim naslovom in/ali akademsko stopnjo ter funkcijo in institucijo, v kateri je zaposlen, naj bosta navedena pod naslovom.

*Primer:* **Janez Novak**, univerzitetni diplomirani pravnik, doktor upravnih znanosti, svetovalec uprave, Tax-Lex, d. d., Ljubljana.

### — 3.

O objavi odloči uredniški odbor na podlagi pozitivne recenzije, ki je pridobljena v postopku t. i. dvojne anonimizirane recenzije (angl. *double blind review*), ko ne

avtor in ne recenzent (slednji seveda le do morebitne objave članka) ne vesta za ime drugega. Za ta namen mora avtor uredništvu že ob oddaji članka sporočiti, kdo so »kontaminirani« strokovnjaki, ki dejstvo, da je avtor pripravil ta prispevek, že poznajo, saj ti v postopku recenziranja ne smejo sodelovati. Avtorju se odločitev o (ne)objavi oziroma potrebi po dopolnitvi/popravi prispevka sporoči skupaj z (anonimizirano) obrazložitvijo recenzenta.

Prispevke razvršča v rubrike revije uredniški odbor, če pa avtor želi, da se njegov sestavek uvrsti v določeno rubriko, naj to posebej navede. Pri člankih mora pripraviti **sinopsis v slovenščini in angleščini (vključno s prevodom naslova) ter ključne besede v obeh jezikih zaradi spletnega iskalnika**. Sinopsis naj obsega največ 15 vrstic, v enem odstavku. Najprej naj bosta navedena priimek (v celoti z velikimi črkami) in ime pisca, nato pa naslov članka in označba revije.

*Primer:* NOVAK, Janez: Pravna sredstva v ZP-1, Pravnik, Ljubljana 2008, let. 63, št. 1–3 oziroma NOVAK, Janez: Legal Remedies in ZP-1, Pravnik, Ljubljana 2008, Vol. 63, Nos. 1–3.

Avtor lahko, kar je zaželeno, pripravi tudi daljši povzetek v angleščini, ki bo objavljen za člankom v slovenščini. S tem bo dosegel preprostejše razširjanje idej prispevka med tujimi bralci.

Pravnik objavlja prispevke tudi v tujih jezikih (angleščina, francoščina, nemščina, italijanščina, hrvaščina, srbsščina; v latinici), kadar je za to poseben razlog, ki ga avtor sporoči uredništvu, in ga uredništvo na tej podlagi sprejme v objavo. Besedilo mora biti v takem primeru prav tako jezikovno neoporečno, saj podrobnejšega pregleda besedila v tujem jeziku uredništvo ne opravlja, mora pa avtor pripraviti poleg krajših povzetkov v slovenščini in angleščini iz prvega odstavka te točke navodil tudi daljši povzetek v slovenskem jeziku, v dolžini približno 6.000 do 10.000 znakov. V posamezni številki ne bo objavljen več kot en članek v tujem jeziku.

---

#### 4.

Obseg prispevka je odvisen od teme, ki jo avtor obravnava, pri tem pa je treba upoštevati temeljno vsebinsko zasnovo revije, ki naj bi pokrivala čim več pravnih področij. V rubriki Članki naj prispevki obsegajo največ dve avtorski poli (60.000 znakov s presledki oziroma približno 30 strani s presledkom med vrsticami 1,5) in drugi prispevki v obsegu do ene avtorske pole (30.000 znakov s presledki oziroma do približno 15 strani s presledkom med vrsticami 1,5). Vse pa je šteto skupaj s sprotnimi opombami in seznamom literature. Za objavo prispevkov z večjim obsegom se je treba dogovoriti z uredništvom, v primeru vsebinskih razlogov pa se avtor odpove morebitnemu honorarju, ki ga uredništvo nameni za dodatne stroške obdelave daljšega besedila.

## — 5.

Na koncu članka naj bo pri prispevkih, ki so daljši od 30.000 znakov, vedno **seznam uporabljenih virov** s popolnimi bibliografskimi podatki (glej 7. točko) po abecednem redu priimkov, spletne strani pa naj bodo navedene posebej. V tem primeru se v sprotnih opombah (pod črto) navedejo samo prva črka imena in priimek s pristavkom »nav. delo« in stran uporabljenega vira.

*Primer:* J. Novak, nav. delo, str. 55.

V neposredno sledečih sprotnih opombah pa se zapiše zgolj »Prav tam.« oziroma – če je le stran istega vira druga – »Prav tam, str. 56.«

Če je isti pisec naveden z več deli, se dopiše leto, v katerem je bilo delo objavljeno.

*Primer:* J. Novak, nav. delo (2005), str. 55.

Če je na koncu prispevka seznam uporabljenih virov, pri spletnih straneh ni treba pisati datuma zadnjega ogleda (ker je ta podatek v seznamu literature).

Opombne številke se pišejo za ločili. Sprotne opombe se končajo s končnim ločilom.

## — 6.

**Če prispevku ni priložen seznam uporabljenih virov**, se navedejo popolni bibliografski podatki (glej 7. točko) samo v tisti opombi, kjer se delo prvič pojavi, pozneje pa se navedejo samo ime in priimek avtorja s pristavkom »nav. delo« in stran uporabljenega vira.

*Primer:* J. Novak, nav. delo, str. 55.

## — 7.

Popolni bibliografski podatki obsegajo:

- **pri knjigah:** ime in priimek pisca, naslov knjige (pri večkratnih izdajah tudi označbo številke izdaje), morebitnega prevajalca in praviloma založbo ter kraj in leto izdaje.

*Primer:* Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1. Druga izdaja, prevod Mitje Anglista, Pravna založba, Ljubljana 2008.

- **pri zbirkah člankov in poglavjih v knjigah:** poleg pisca članka in naslova ter strani obsega citiranega članka oziroma poglavja tudi naslov zbirke oziroma knjige ter imena in priimki avtorjev oziroma morebitnih urednikov, z označbo, če gre za urednike (ur.).

*Primer:* Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Darja Kovač, Luka Kocmut in Mitja Golob: Inflacija prekrškov. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

Če so avtorji oziroma uredniki več kot trije, zadošča navedba priimka in imena prvega navedenega ob zbirki, zborniku ali knjigi, nato pa navedba »in drugi«

*Primer:* Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Darja Kovač in drugi: Inflacija prekrškov. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

- **pri člankih iz revij:** ime in priimek pisca, naslov članka in naslov revije z navedbo letnika, leta izdaje in številke ter strani navedenega članka.

*Primer:* Janez Novak: Pravna sredstva v ZP-1, v: Pravnik, 125 (2008) 5–8, str. 202–233; številke pomenijo: letnik 125 (leto izdaje 2008), številka revije 5–8.

- **pri spletnih straneh:** simbol < pred in simbol > za imenom spletne strani, brez hiperpovezave in z datumom – mesec se tu zapisuje s številko – v oklepaju.

*Primer:* <www.pf.uni-lj.si> (5. 5. 2016).

## 8.

Če se članek sklicuje na **zakonski ali drug pravni predpis**, se ta prvič navede s polnim naslovom že v besedilu z uradno kratico v oklepaju.

*Primer:* To pa izhaja že iz delitve poglavij v Zakonu o prekrških (ZP-1).

Če uradne krajsave ni, jo izbere pisec.

*Primer:* To pa izhaja že iz delitve poglavij v Pravilniku o organizacijski strukturi prekrškovnih organov (v nadaljevanju: Pravilnik).

Hkrati se v **sprotni opombi navede številka uradnega lista** (z okrajšanim zapisom letnice), v katerem je bil citirani akt objavljen.

*Primer:* Uradni list RS, št. 50/07.

## 9.

**Sodne odločbe** je treba citirati tako, kot jih označuje sodišče, ki jih je izdalo.

*Primer navajanja odločbe Ustavnega sodišča RS:*

odločba Ustavnega sodišča RS U-I-23/08 z dne 5. junija 2008.

## 10.

**Avtor mora** – ob vsaki prvi objavi – **uredništvu poslati:**

davčno številko in davčni urad, naslov stalnega bivališča (ulica, hišna številka, poštna številka, kraj), naslov za dostavo gradiva v zvezi z objavo v reviji Pravniki (na primer službeni naslov), številko transakcijskega računa (TRR) in točen naziv banke, svojo telefonsko številko in številko mobilnega telefona ter e-poštni naslov.

Morebitne spremembe mora avtor sporočiti uredništvu.

Avtor se s posredovanjem prispevka v objavo strinja z določili založniške pogodbe, ki je na voljo na <[www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje](http://www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje)>. Po objavi prispevka bo avtor prejel izpolnjeno pogodbo v elektronski obliki, ki naj jo čim prej odtisne, podpiše in skenirano prek e-pošte vrne uredništvu. Honorirajo se le prispevki, ki so kategorizirani kot znanstveni in izjemoma naročena dela.

Sodelavce revije prosimo, da ta navodila upoštevajo, sicer bo uredništvo objavo prispevka zavrnilo.

Za uredniški odbor odgovorna urednica  
**dr. Dragica Wedam Lukić**

# MANUSCRIPTS PREPARATION AND SUBMISSION GUIDELINES FOR PUBLICATION IN THE JOURNAL THE JURIST (PRAVNIK)\*

## — 1.

As a rule, *The Jurist* only publishes manuscripts which **had neither been published nor sent for publication to any other publisher**. If the author of an already published manuscript considers that special reasons for publishing the same manuscript in *The Jurist* exist, he/she must notify the editor and provide information on where the manuscript has already been published or to which publisher it has been sent for publication. The author has to emphasize the distinctions between the both manuscripts, e.g. in the scope of the manuscript, new information or new data and new sources. It is for the editorial board to decide whether the manuscript is suitable for publication. If the author repeats some of the findings already publicised in some other manuscript, it is only fair to the other publisher to state in the footnote that he/she has already discussed the issue and where the arguments could be found. The same goes *vice versa*, i.e. if the same arguments, already published in *The Jurist*, are used in another manuscript, it has to be stated that the matter has already been discussed in *The Jurist* and in which issue. If the manuscript has been prepared on the basis of another text, i.e. a text prepared for another purpose (doctoral thesis, master's thesis, research etc.), this fact has to be noted in footnote 1 of the manuscript.

## — 2.

Manuscripts should be sent in **electronic format** to the following e-mail address: [bostjan.koritnik@revija-pravnik.si](mailto:bostjan.koritnik@revija-pravnik.si).

Manuscripts have to be grammatically correct, otherwise the manuscript may be returned to the author or its publication rejected. The title of the manuscript should be written in bold capital letters. The titles in the body of the manuscript should be numbered and written in capital letters; subtitles should be numbered and written in bold lower case letters.

The first and last name of the author, with the scientific and/or academic title, function, and institution of his/her employment should be mentioned below the main title of the manuscript.

*Example:* **John Smith**, LL.B., doctor of laws, professor at the Faculty of Law, University of Ljubljana

---

\* Prepared with the kind assistance of Grega Strban, Ph.D., Faculty of Law, University of Ljubljana, and Matej Accetto, Ph.D., Faculty of Law, University of Ljubljana.

---

### 3.

The author may suggest the classification for his/her manuscript. The final decision on publication is made by the editorial board upon a positive double-blind peer review. To facilitate this review process, the author should remove any identifiable information in the body of the manuscript from the version submitted for review, and should inform the editorial board of the names of any experts who would for any reason, such as collaboration or previous familiarity with the manuscript, be unable to conduct a blind review. The author shall be informed of the decision on the publication as well as a possible request for revision, along with the (anonymized) explanation of the reviewer.

Manuscripts should be accompanied by an abstract and up to five key words, both in Slovenian and English. The cost of preparing the Slovenian abstract (EUR 30.00) may be deducted from the potential author's fee if provided by the editorial board upon request of the author. Abstract should not be longer than 15 lines (or span more than one paragraph), and should include the last name (in capital letters) and first name of the author as well as the title of the manuscript in the corresponding language. The editor will add the information on the volume and issue of *The Jurist*, and the numbers of pages of the published manuscript.

*Example:* SMITH, John: Pravna sredstva v civilnem procesnem pravu, Pravnik, Ljubljana 2008, let. 63, št. 1–3

... (15 lines of abstract and 5 key words in Slovenian language)

SMITH, John: Legal Remedies in the Civil Procedural Law, Pravnik, Ljubljana 2008, Vol. 63, Nos. 1–3.

... (15 lines of abstract and 5 key words in English language)

*The Jurist* publishes manuscripts in Slovenian but also in selected other languages (English, German, Italian, Croatian and in Serbian – Latin script), when there is a special reason to do so. The later has to be communicated to the editorial board, which decides on the publication of the manuscript in the suggested language. Manuscript in a foreign language has to be grammatically correct. The editorial board does not perform corrections. In addition to the short (15-line) abstract with five key words in Slovenian and English, the manuscript must also be accompanied with a longer abstract (of 1.000 words) in Slovenian.

---

### 4.

The **scope of the manuscript** depends on its subject. One of the basic aims of the journal is to cover all fields of law. Under headings “Articles” and “Discussions” the manuscript should not be longer than 10.000 words, i.e. approximately 30 pages with 1.5 spacing between the lines. Other manuscripts should not be longer than 5.000 words, i.e. approximately 15 pages with 1.5 spacing between

the lines. Footnotes and the bibliography count towards this limit. An advance agreement with the editor is required for longer manuscripts.

---

## 5.

**Bibliography** should be presented at the end of the manuscript, with full bibliographical information, in the alphabetical order of the last names of the authors/editors. Consulted internet sites should be enumerated separately.

In the **footnotes** only the first letter of the first name and the last name with the “*op. cit.*”, and exact page should be mentioned.

*Example:* J. Smith, *op. cit.*, p. 55.

In case the same author is represented with more than one publication, the year is added in parentheses.

*Example:* J. Smith, *op. cit.* (2009), p. 55.

If in the footnotes immediately following the previous one the same source is cited again, “*Ibidem*” should be used, with the page number(s) added if distinct from the previous one.

*Example:* *Ibidem*.

*Example:* *Ibidem*, p. 56.

Footnotes are inserted after the separator, e.g. after a full-stop. Footnotes end with a separator, e.g. with a full-stop. It is not necessary to cite the date of accessing the internet site (this information is in the list of sources at the end of the manuscript).

**In short presentations where there is no list of sources and literature** at the end of the manuscript, in the footnote first mentioning the author and the publication full bibliographical information should be cited. The same rule should be applied in the longer abstract.

---

## 6.

Full bibliographical information should comprise:

- **Books:** First and last name of the author, book title (also the number of the edition, if applicable), translator (if applicable), publisher, place and year of publication.

*Example:* John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law. 2nd Edition, translation Janez Novak, Legal publishing, Ljubljana 2010.

- **Collection of articles or parts of books:** next to the author, title and exact pages of the article or the book part, also the title of the collection/book, first and last names of authors or editor(s) (marked Ed. or Eds.) should be mentioned.

*Example:* John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law, in: Janez Novak, Maja Medved (Eds.), Civil procedural law. Legal publishing, Ljubljana, 2010, p. 52–79.

If there are more than three authors or editors, it suffices to cite the first one mentioned, followed by the abbreviation “*et. al.*”.

*Example:* John Smith: Legal Remedies in the Civil Procedural Law, in: Janez Novak et.al., Civil procedural law. Legal publishing, Ljubljana 2010, p. 52–79.

- **Journal articles:** First and last name of the author, title of the article, name of the journal with citing the volume number, year of publishing, issue number, and pages of the article.

*Example:* John Smith: Legal Remedies in the civil procedural law, in: Pravniki, 127 (2010) 5-8, p. 202–233.

The numbers represent Volume 127 (year 2010) issue number 5-8.

- **Internet sites:** inequality signs (< and >) before and after citing the internet site, no hyperlink, with the date in parentheses.

*Example:* <www.pf.uni-lj.si> (5/5/2010).

## — 7.

If **legislative act or other legal text** is being cited, it should be accompanied with the full title in the body of the manuscript, with an official abbreviation in parentheses.

*Example:* As regulated in the Pension and Invalidity Insurance Act (PIIA).

If there is no official abbreviation one (possibly settled) abbreviation should be given by the author.

*Example:* As regulated in the Pension and Invalidity Insurance Act (hereafter PIIA).

**At the same time in the footnote** the place of publication (usually Official Gazette) of the legislative act or other legal text should be cited.

*Example:* <sup>10</sup> Official Gazette RS, No. 106/99.

## — 8.

**Judicial decisions** should be cited as marked by the issuing court of law.

*Example:* Case C-228/07 *Petersen* [2008] ECR I-6989, para. 42.

---

## 9.

Upon agreement to have their article published, authors **have to send the following data** to the editorial board: tax number and tax authority, full address, address for sending materials regarding the publication of the contribution (for example the address at work), bank account number, full name of the bank, phone and/or mobile phone number, e-mail address.

Potential changes of these data should be notified to the editorial board.

By sending his/her manuscript, the author agrees with the provisions of the publishing contract provided at <[www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje](http://www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje)>. The editorial board may explain those provisions and/or provide an English translation upon request. After the publication of the manuscript the author will receive two copies of the publishing (copy-rights) contract and should return one signed copy as soon as possible.

Authors are **kindly requested to follow these guidelines**. Otherwise the publication of the manuscript may be rejected.

For the Editorial Board  
Editor in Chief  
**Dragica Wedam Lukić, Ph.D., Professor**

## UPUTE ZA AUTORE\*

---

### 1.

Pravnik u pravilu objavljuje samo radove koji još **nisu bili niti objavljeni niti poslani na objavu** drugom časopisu. Ako pisac već objavljenog djela smatra da postoje posebni razlozi i za objavu u Pravniku, mora javiti gdje je djelo bilo objavljeno odnosno kome je bilo poslano na objavu. Ako pisac u svome djelu navodi otkrića koja je argumentirao i/ili već izrazio u nekom svojem drugom djelu, korektno je od izdatelja odnosno izdavača tog teksta, da u bilješci navede da je o tome već pisao i gdje. Ako dijelove teksta iz svog članka objavljenog u Pravniku u identičnom obliku objavi u drugoj publikaciji, mora navesti da je o tome (šire) već pisao u članku koji je bio objavljen u reviji Pravnik. Ako je djelo bilo pripremljeno na osnovi kojeg drugog djela, tj. teksta koje je bilo pripremljeno s drugačijom namjenom (seminarski rad, diplomski, magistarski ili doktorski rad, poglavlje u kojem drugom, možda još neobjavljenom književnom radu i sl.), to je potrebno izričito navesti u prvoj bilješci.

*Primjer:* Djelo je bilo pripremljeno na osnovi magistarskog rada naslova Brzi postupak i pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, kojeg je sam autor pod mentorstvom dr. Janeza Novaka uspješno obranio 5. svibnja 2008. godine na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani.

Autor za uredništvo treba navesti i razlike između oba teksta (npr. u opsegu, u novijim podacima i dodatnim izvorima koji su uzeti u obzir), a uredništvo će odlučiti je li objava djela prikladna.

---

### 2.

**Radovi moraju biti poslani** putem e-pošte (bostjan.koritnik@revija-pravnik.si).

Radovi moraju biti jezično besprijekorni, u suprotnom će se tekst vratiti autoru na popravak odnosno objava djela bit će odbijena. Naslov djela i naslovi prve razine moraju biti napisani velikim tiskanim slovima, dok naslovi nižih razina moraju biti napisani malim slovima. Ime i prezime pisca s obrazovanjem, znanstvenim nazivom i/ili akademskim stupnjem te funkcijom i institucijom u kojoj je zaposlen, navode se ispod naslova.

---

\* Prijevod je rad Nikoline Krtinić, sudskog tumača za hrvatski jezik (e-mail: knikolina@gmail.com). Izmijene su rad Boštjana Koritnika.

*Primjer:* **Hrvoje Novak**, sveučilišni diplomirani pravnik, doktor upravnih znanosti, docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, savjetnik uprave, Tax-Lex, d. d., Zagreb.

### 3.

O objavljivanju odlučuje uređivački odbor na temelju pozitivne dvojne anonimne recenzije (eng. double blind review), kod koje recenzentima nije poznato ime autora do objave članka. Radi toga autor treba uredništvu kod predaje članka javiti imena »kontaminiranih« stručnjaka, kojima je poznato, da je autor pripremio taj članak. Ti stručnjaci u postupku recenzije ne smiju sudjelovati. Autoru se informacija o (ne)objavi odno-sno potrebi da se članak dopuni/ispriavi javlja zajedno sa objašnjenjem anonimnog recenzenta.

Radove razvrstava u rubrike revije urednički odbor, a ako autor želi da se njegov rad uvrsti u određenu rubriku, neka to posebno navede. Kod članaka se mora pripremiti **sinopsis na slovenskom i engleskom jeziku (uključujući i prijevod naslova) te ključne riječi na oba jezika zbog internetske/web tražilice**. Sinopsis može imati obim od najviše 15 redova. Prvo neka se navedu prezime (u cijelosti s velikim slovima) i ime pisca, a zatim naslov članka i oznaka revije.

*Primjer:* NOVAK, Hrvoje: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, Pravnik, Ljubljana 2008, god. 63, br. 1–3 *odnosno* NOVAK, Hrvoje: Legal Remedies in the Minor Offences Act, Pravnik, Ljubljana 2008, Vol. 63, Nos. 1–3.

Autor može – uredništvo to priželjkuje – pripremiti i duži sažetak na engleskom jeziku, koji će biti objavljen nakon članka na izvornom jeziku (koji dakle nije engleski). Time će postići jednostavnije širenje ideja djela među inozemnim čitateljima.

Pravnik objavljuje djela i na inozemnim jezicima (engleski, francuski, njemački, talijanski, hrvatski, srpski; u latinici), kad za to postoji poseban razlog, o kojem autor treba obavijestiti uredništvo i kojeg uredništvo na toj osnovi prihvati u objavu. U tom slučaju tekst mora biti i jezično besprijekoran jer uredništvo ne lektorira tekstove na inozemnom jeziku, a autor mora, uz kraće sažetke na slovenskom i engleskom jeziku iz prvog stavka ove točke uputa, pripremiti i duži sažetak na slovenskom jeziku, u duljini od približno 6.000 do 10.000 znakova. U pojedinačnom broju neće biti objavljen više od jedan članak na inozemnom jeziku.

### 4.

Opseg djela zavisi od teme koju autor obrađuje, ali pritom je potrebno poštivati temeljnu sadržajnu osnovu revije koja bi trebala pokrivati što više pravnih područja. U rubrici Članci radovi trebaju imati maksimalan opseg od dvije autorske pole (60.000 znakova s razmacima odnosno približno 30 strana s razmacima

između redova 1,5), a i drugi radovi do jedne autorske pole (30.000 znakova sa razmacima odnosno do približno 15 strana s razmacima između redova 1,5). U sve navedeno ubrajaju se i bilješke i popis literature. Za objavu djela u većem opsegu potreban je dogovor s uredništvom.

## — 5.

Na kraju članka treba biti **popis upotrijebljenih izvora** s potpunim bibliografskim podacima (vidi 7. točku) raspoređen po abecednom redu prezimena, a web stranice neka budu navedene odvojeno. U tom slučaju u bilješkama (ispod crte) navodi se samo prvo slovo imena i prezime s napomenom „nav. rad“ i stranom upotrijebljenog izvora.

*Primjer:* J. Novak, nav. rad, str. 55.

U bilješkama koje neposredno slijede jedna drugu, navodi se samo „Baš tamo.“ odnosno – ako je samo strana iste literature druga – „Baš tamo, str. 56.“

Ako je isti pisac naveden s više radova, dopiše se godina u kojoj je rad bio objavljen.

*Primjer:* J. Novak, nav. rad (2005), str. 55.

Ako je na kraju rada naveden popis upotrijebljene literature, kod web stranica ne treba pisati datum zadnje posjete (jer je taj podatak u popisu literature).

Brojevi bilješki pišu se nakon interpunkcijskih znakova. Bilješke završavaju konačnim interpunkcijskim znakom.

## — 6.

**Ako djelu nije priložen popis upotrijebljenih izvora**, potpuni se bibliografski podaci navode (vidi točku 7.) samo u onoj bilješci u kojoj se rad prvi put pojavi, a kasnije se navode samo ime i prezime autora s dodatkom „nav. rad“ i strana upotrijebljenog izvora.

*Primjer:* J. Novak, nav. rad, str. 55.

## — 7.

Potpuni bibliografski podaci obuhvaćaju:

- **kod knjiga:** ime i prezime pisca, naslov knjige (kod knjiga s više izdanja i oznaku broja izdanja), potencijalnog prevoditelja i u pravilu izdatelja te mjesto i godinu izdanja.

*Primjer:* Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu. Drugo izdanje, prijevod Mitje Anglista, Pravna založba, Ljubljana 2008.

- **kod zbirke članaka i poglavlja u knjigama:** osim pisca članka i naslova te strana opsega citiranog članka odnosno poglavlja i naslov zbirke odnosno knjige te imena i prezimena autora odnosno potencijalnih redaktora, s oznakom, ako su redaktori ili urednici (ur.).

*Primjer:* Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Darja Kovač, Luka Kocmut, i Mitja Golob: Inflacija prekršaja. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

Ako postoji više od tri autora odnosno redaktora, uz zbirku, zbornik ili knjigu, dovoljno je navesti prezime i ime prvog navedenog, i zatim navesti „i drugi“.

*Primjer:* Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Darja Kovač i drugi: Inflacija prekršaja. Pravna založba, Ljubljana 2008, str. 40–80.

- **kod članka iz revija:** ime i prezime pisca, naslov članka i naslov revije s navodom godišta, godine izdanja i broja te strane navedenog članka.

*Primjer:* Janez Novak: Pravna sredstva u Prekršajnom zakonu, u: Pravnik, 125 (2008) 5–8, str. 202–233; brojevi znače: godište 125 (godina izdanja 2008), broj revije 5–8.

- **kod web stranica:** simbol < prije i simbol > nakon naziva web stranice, bez poveznice i s datumom – mjesec se tu piše s brojem – u zagradama.

*Primjer:* <www.pf.uni-lj.si> (5. 5. 2016).

## — 8.

Ako članak upućuje na **zakonski ili drugi pravni propis**, on se prvi put navodi s punim nazivom već u tekstu, sa službenom skraćenicom u zagradama.

*Primjer:* To proizlazi već iz podjele poglavlja u Prekršajnom zakonu.

Ako službena skraćenica naziva ne postoji, skraćenicu odabire pisac.

*Primjer:* To proizlazi već iz podjele poglavlja u Pravilniku o organizacijskoj strukturi prekršajnih organa (nastavno: Pravilnik).

Istovremeno se **u bilješci navodi broj Narodnih novina** u kojima je citirani akt bio objavljen.

*Primjer:* Narodne novine RH, br. 50/07.

## — 9.

**Sudska rješenja** potrebno je citirati jednako kao što ih označava sud koji ih je izdao.

*Primjer navođenja odluke Ustavnog suda RH:*

odluka Ustavnog suda RH U-I-23/2008 od dana 5. lipnja 2008.

---

## 10.

**Autor mora** – uz svaku prvu objavu – **uredništvu poslati:**

adresu prebivališta (ulica, kućni broj, poštanski broj, mjesto), adresu za dostavu gradiva u vezi s objavom u reviji Pravnik (npr. službena adresa), svoj telefonski broj i broj mobitela te e-mail/elektroničku adresu.

Autor mora obavijestiti uredništvo o potencijalnim izmjenama.

Autor je s posredovanjem rada u objavu suglasan s odredbama izdavačkog ugovora koji je dostupan na <[www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje](http://www.revija-pravnik.si/sl/Za+avtorje)>. Nakon objave djela, autor će primiti ispunjen ugovor u elektroničkom obliku, kojeg treba što prije potpisati i vratiti skeniranog uredništvu putem e-maila.

Suradnike revije molimo da poštuju ove upute jer će u suprotnom uredništvo odbiti objavu njihovog rada.

Za urednički odbor  
odgovorna urednica  
**dr. Dragica Wedam Lukić**

# ZAGOTAVLJAMO TRAJNO ENERGIJO.



Sodobno življenje je vse bolj odvisno od elektrike. Električna energija je življenjska energija sodobne družbe. Elektro Gorenjska smo zato odgovorno predani zagotavljanju trajne, kakovostne, vzdržne in stabilne oskrbe naših uporabnikov z električno energijo.

Smo Skupina Elektro Gorenjska. Zagotavljamo trajno energijo.

[www.elektro-gorenjska.si](http://www.elektro-gorenjska.si)



skupina  
elektro  
gorenjska



Študentska organizacija  
Univerze v Ljubljani

