

PREDLOG, 9. 3. 2021, posredovan v strokovno usklajevanje in javno razpravo;  
Ministrstvo za pravosodje sprejema predloge strokovne in druge zainteresirane javnosti do 7. 4. 2021.

EVA 2021-2030-0018

## ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O UPRAVNEM SPORU

### I. UVOD

#### 1. OCENA STANJA NA PODROČJU UREJANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM

##### (a) Temeljne značilnosti ureditve upravnega spora:

Upravni spor je izraz potrebe pravne in demokratične države po presoji zakonitosti delovanja in odločanja državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil prek neodvisnega sodišča izven sistema javne uprave. V sistemu kontrole in ravnovesij med tremi vejami oblasti ga je moč uvrstiti pod nadzor sodne veje oblasti nad zakonitostjo dela (odločanja in delovanja) izvršilne oblasti, katere najvišji organ je vlada, ki je hkrati tudi najvišji organ državne uprave. Povedano drugače upravni spor predstavlja sodni spor med zasebnopravnim subjektom in upravno oblastjo na državni ali lokalni ravni in nosilci javnega pooblastila, kadar jim je na podlagi zakona podeljeno javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave (121. člen Ustave Republike Slovenije<sup>1</sup>; v nadaljevanju Ustava). Po ustavni ureditvi Republike Slovenije je (mora biti) proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij (tretji odstavek 120. člena Ustave).

Ustavnopravno izhodišče za zakonsko urejanje upravnega spora predstavlja 157. člen Ustave, ki vzpostavlja sodno kontrolo zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Upravni spor pa predstavlja tudi sodno kontrolo zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, saj je (mora biti) zagotovljeno sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve (četrti odstavek 15. člena Ustave). Zakonsko ureditev upravnega spora determinirajo tudi druge ustavne pravice, kot so enako varstvo pravic (22. člen Ustave), pravica do sodnega

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121, 140, 143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90, 97, 99 in 75/16 – UZ70a.

varstva (23. člen Ustave), pravica do pravnega sredstva (25. člena Ustave), pravica do javnosti sojenja (24. člen Ustave) itd.

Ureditev upravnega spora, kot velja danes, je bila uveljavljena leta 2007 z Zakonom o upravnem sporu<sup>2</sup> (v nadaljevanju ZUS-1). ZUS-1 je prenovil dotedanjo ureditev upravnega spora iz leta 1997. Predstavljal je normativni odziv na takratno stanje, da se poveča učinkovitost odločanja sodišč v upravnem sporu, skrajšajo sodni postopki in posledično poveča zaupanja ljudi v delovanje sodišč ter prepreči možnost nastopa nerazumnih zamud pri sojenju, ki so v tistem obdobju predstavljale sistemski problem Republike Slovenije<sup>3</sup> in da se vzpostavijo meje pravno dopustnega časa teka sodnih postopkov, ki naj veljajo tudi za odločanje na področju upravnega sodstva, torej za upravno sodstvo kot celoto.<sup>4,5</sup>

Ureditev upravnega spora je v Republiki Sloveniji opredeljena z generalno klavzulo o (vse)obsežnosti sodnega nadzora nad izvrševanjem upravne funkcije; upravni spor je namenjen zagotavljanju sodnega varstva pravic in pravnih koristi fizičnih in pravnih oseb proti enostranskim oblastvenim odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil in sicer na način in po postopku kot ga določa ZUS-1, če za določene vrste zadev ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo (gl. 1. člen ZUS-1). Upravni spor je zasnovan na konceptu subjektivnega spora, saj sodišče v upravnem sporu odloči o posegih v pravni položaj določene osebe. Sodišče pri predhodnem preizkusu tožbe tožbo zavrže, če tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi (2. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1) oziroma tožbo zavrne kljub temu, da spozna, da je izpodbijani upravni akt nezakonit, ker ta ne posega v tožnikovo pravico ali pravno korist (drugi odstavek 63. člena predloga zakona). Četudi v Republiki Sloveniji ni uveljavljen objektivni koncept upravnega spora, pa odločitev v vsakem posamičnem primeru skupaj z vsemi odločitvami v drugih posamičnih primerih kot celota prispeva k objektivni zakonitosti odločanja in delovanja oblastvenih organov proti posameznikom na upravno-pravnem področju.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

<sup>3</sup> Gl. sodbo v primeru Lukenda proti Sloveniji (pritožba št. 23032/02), z dne 6. oktober 2005; obrazložitev v odstavkih 91 do 93 sodbe;

[http://www.svetevrope.si/sl/evropsko\\_sodisce\\_za\\_clovekove\\_pravice/slovenski\\_prevodi\\_sodb/1737/index.html](http://www.svetevrope.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/slovenski_prevodi_sodb/1737/index.html).

<sup>4</sup> Gl. obširno, pregledno in celovito obrazložitev Predloga Zakona o upravnem sporu, zakonodajni postopek EPA 899-IV, spletne strani Poročevalca Državnega zbora:

[https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125718100480699&db=kon\\_zak&mandat=IV](https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/deloDZ/zakonodaja/izbranZakonAkt?uid=C12565D400354E68C125718100480699&db=kon_zak&mandat=IV)

<sup>5</sup> Vrhovno sodišče Republike Slovenije je takrat v svojem poročilu za leto 2005 (gl. 74. stran poročila) za področje upravnega spora navedlo, da je Upravno sodišče v letu 2005 glavne zadeve (upravni spori - U) v večini primerov (58,7%) še vedno reševalo v času, daljšem od enega leta oz. povprečno preko 18 mesecev, kar ocenjuje kot nezadovoljivo. Čas, potreben za rešitev zadeve, se sicer skrajšuje, vendar sodišče opozarja na ponovno povečevanje pripada zadev upravnih sporov. Menilo je, »da se povečuje število sporov, v katerih se izpodbijajo drugi akti organov javne oblasti, ki niso upravni akti, kar pomeni, da se meje sodnega varstva, ki se zagotavlja v upravnem sporu, v praksi vztrajno širijo, s tem pa se povečuje tudi zahtevnost dela na tem sodnem področju.« Sodišče je tudi pogosteje kot v preteklih letih zadeve reševalo na podlagi opravljene glavne obravnave, vendar t a k š n a p r a k s a p o v z r o č a p r o s t o r s k e p r o b l e m e . V i r : [http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=20090211140446](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20090211140446)

V skladu s prvim odstavku 157. člena Ustave sodišče v upravnem sporu v prvi vrsti odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi je poseženo v pravni položaj strank upravnega postopka; upravni akti so opredeljeni kot upravne odločbe in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akti, izdani v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerimi pristojni organ odločijo o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (prvi in drugi odstavek 2. člena ZUS-1). Upravni postopek predstavlja praviloma enostransko razmerje med upravnim organom in stranko, šele v upravnem sporu pa se organ in stranka procesno srečata v enakopravnem razmerju.<sup>6</sup> V upravnem sporu se lahko izpodbijajo le tiste upravne odločitve, ki so dokončne in predstavljajo t. i. meritorno upravno odločitev o zadevi (gl. tretji odstavek 2. člena ter prvi in drugi odstavek 5. člena ZUS-1). Prav tako pa sodišče v upravnem sporu odloči o zakonitosti drugih aktov, npr. odloči o zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja (četrti odstavek 5. člena), in izjemoma tudi kadar ne gre za poseg v subjektivni pravni položaj zasebnega subjekta, se pa uveljavlja sodni nadzor zaradi kršitev zakona v škodo javnega interesa (18. člen ZUS-1). Nezakonitost delovanja uprave je podana tudi v primeru t. i. molka upravnega organa (ko upravni organ v predpisanih rokih ne odloči o upravni zadevi), zato je upravni spor možen tudi v teh primerih (tretji odstavek 5. člena in drugi do četrti odstavek 28. člena ZUS-1). Pravnega varstva v upravnem sporu pa niso deležne tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, saj je npr. zanje predviden nadzor s strani Ustavnega sodišča Republike Slovenije ali prek sistema pravnih sredstev zoper sodbe sodišč, in tudi ne tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji (politično odločanje), podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil (kot so npr. imenovanje načelnika upravne enote, imenovanje generalnega državnega tožilca, imenovanje direktorja javnega podjetja; gl. 3. člen ZUS-1). Prav tako v domet upravnega spora ne sodijo odločitve državnega organa, ki so internega značaja in po svoji naravi predstavljajo ukrepe, naslovljene na zaposlene tega organa in tudi ne razmerja med prirejenimi zasebnopravnimi subjekti; kot že navedeno mora iti za t. i. oblastveno razmerje med javnopravnim in zasebno pravnim subjektom.

Druga širša skupina sporov, ki se obravnava v upravnem sporu pa ob upoštevanju pomena tretjega odstavka 120. člena in drugega odstavka 157. člena Ustave, predstavljajo spori o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (gl. 4. člen ZUS-1). Upravni spor tako ni le institut (sodnega) pravnega sredstva, temveč je tudi oblika subsidiarnega sodnega varstva zasebnopravnih subjektov v razmerju do oblastvenih organov, kadar le-ti s svojimi akti ali pa tudi oblastvenimi dejanji posežejo v ustavne pravice (človekove pravice in svoboščine) teh subjektov.

Pri odločanju o izpodbijanem upravnem aktu ima sodišče možnost, da odpravi upravni akt (kasacija, 64. člen ZUS-1) ali odloči o stvari (spor polne jurisdikcije, 65. člen ZUS-1), če pa je bila vložena tožba na ugotovitev nezakonitosti upravnega akta, pa izda ugotovitveno sodbo (64.a člen ZUS-1). V primerih, ko pa gre za t. i. zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin nasproti posamičnim aktom in dejanjem organov, pa sme sodišče o ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o

---

<sup>6</sup> Gl. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-197/02-16 Ljubljana, dne 3. aprila 2003.

tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v ustavne pravice in vzpostavi zakonito stanje (gl. 66. člen ZUS-1).

V upravnem sporu se uporabljajo pravila pravnega postopka, kolikor ZUS-1 določenih situacij že sam ne ureja drugače od pravnega postopka (gl. 22. člen ZUS-1). Pri odločanju v upravnem sporu sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb, vendar pri tem ni vezano le na dokazne predloge strank in lahko tudi po lastni presoji izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in k zakoniti ter pravilni odločitvi (razpravno načelo, ki je dopolnjeno s preiskovalnim načelom). Kot izraz načela pospešitve in ekonomičnosti postopka ter zamejevanja zavlačevanja in zlorab pravil postopka s strani strank, velja za stranke postopka prekluzija navajanja dejstev in predložitve dokazov; stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta (gl. 20. člen ZUS-1). Predmet novot so lahko le dejstva, ki so obstajala oziroma so nastala do konca upravnega postopka pred upravnim organom prve stopnje, saj sodišče v upravnem sporu pri sojenju lahko upošteva le tisto, kar je oziroma bi moral upoštevati prvostopenjski upravni organ in je obstajalo v času odločanja tega upravnega organa. Vendar tudi v tem primeru mora stranka obrazložiti in izkazati razlog, zakaj jih upravičeno ni predložila ali navedla že v postopku izdaje upravnega akta (52. člen ZUS-1). Če je sodišče samo ugotovilo dejansko stanje, mora pred odločitvijo strankam dati možnost, da se izjavijo o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za odločitev (pravica do izjave), razen izjemoma če ZUS-1 določa drugače (21. člena ZUS-1).

Upravno sodišče sprejme svojo odločitev po izvedeni glavni obravnavi. Glavna obravnava je izraz javnosti sojenja (24. člen Ustave) in zagotavlja izvedbo obojestranskega zaslišanja (natančneje izjave) strank (22. člen Ustave). Namenjena je izvajanju dokazov. V upravnem sporu pravica do javne obravnave ni absolutna. Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt (51. člen ZUS-1). Predsednik senata lahko izvede posamezne dokaze tudi izven glavne obravnave vendar le, če je to koristno za potek poznejše obravnave (53. člen ZUS-1). Kadar pa dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankam upravnega spora ni sporno, pa lahko sodišče odloči tudi na nejavni seji brez predhodno izvedene glavne obravnave (gl. 59. člen ZUS-1). Sodišče vselej sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Kadar sodišče sodi na seji, lahko odloči le na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta (60. člen ZUS-1).

Tudi če je dejansko stanje med strankam sporno, pa »sme« (op. in ne »móra«) sodišče (izjemoma) odločiti brez glavne obravnave tudi v primeru (drugi odstavek 59. člena ZUS-1):

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta oziroma upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti in vrniti v ponovno odločanje organu (prvi odstavek 64. člena predloga zakona), pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom;
- če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s pravili o prekluziji sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1), ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev;

– če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

(b) Upravno sodstvo in gibanje reševanja zadev upravnega spora<sup>7</sup>

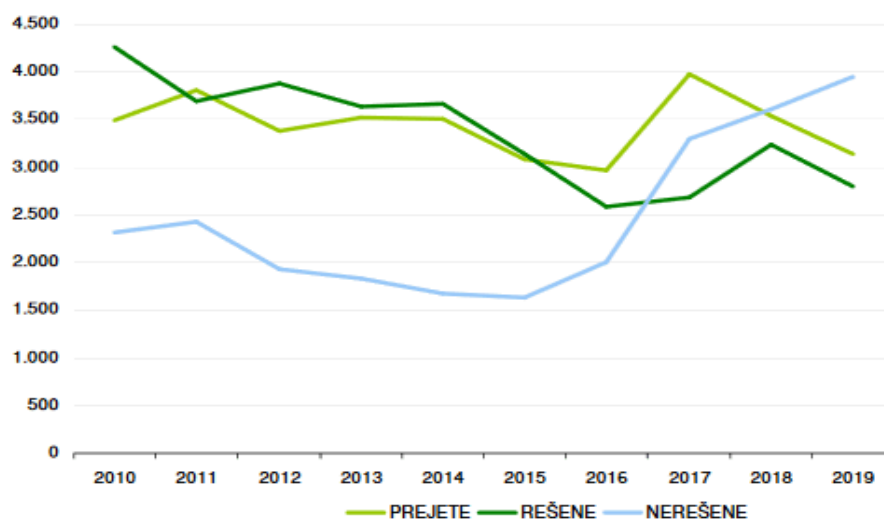
Upravne spore na prvi stopnji na podlagi 9. in 11. člena obravnava Upravno sodišče Republike Slovenije, ki ima sedež v Ljubljani in zunanje oddelke v Celju, Novi Gorici in Mariboru. Zunanji oddelki predstavljajo teritorialno in vpisniško ločene organizacijske enote. Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika, upravno sodišče na sedežu sodišča pa je poleg pristojnosti za spore glede na prebivališče tožnika izključno pristojno za sojenje v zadevah azila, varstva konkurence in v davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov (gl. 9. člen ZUS-1), in tudi v sporih na podlagi nekaterih drugih zakonov (Zakon o industrijski lastnini, Zakon o elektronskih komunikacijah). Izjemoma na prvi stopnji odloča v upravnem sporu tudi Vrhovno sodišče RS, in sicer kadar gre za odločitve o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države. Vrhovno sodišče odloča tudi kot pritožbeno sodišče zoper odločitve Upravnega sodišča RS in o reviziji, prav tako pa tudi v sporih o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem (gl. 12. in 15. člen ZUS-1). Pravica do pritožbe zoper sodbo upravnega sodišča je omejena le na tiste primere, ko upravno sodišče na podlagi drugače ugotovljenih dejstev sprejme odločitev v sporu polne jurisdikcije, s katero nadomesti odločitev uprave, in v primerih upravnega spora zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Tako zakon dovoljuje pritožbo zgolj tedaj, kadar je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt (73. člen predloga zakona). ZUS-1 je v letu 2007 uvedel v upravni spor pomembno novost – odločanje po sodniku posamezniku. Odločilni kriteriji, kdaj odloča sodnik posameznik, so odvisni od pomena in kompleksnosti posamezne zadeve (če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 evrov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje; če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta; če gre za enostavno dejansko in pravno stanje ali če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti).

S kadrovskim načrtom za leto 2019 je bilo določeno, da ima sodišče dovoljeno število 30 sodniških mest in 49 mest javnih uslužbencev za nedoločen delovni čas, ter 5 mest za določen čas iz naslova projekta verifikacije deviznih vlog, skupaj 84 dovoljenih zaposlitev. Na dan 31. 12. 2019 je bilo zasedenih 29 sodniških mest (20 LJ, 4 MB, 3 NG, 2 CE) in dodatno 2 dodeljeni okrajni sodnici. Sodnega osebja pa je bilo 51 javnih uslužbencev (40 LJ, 5 MB, 4 NG, 2 CE).

---

<sup>7</sup> Stanje je povzeto na podlagi Letnega poročila o poslovanju Upravnega sodišča Republike Slovenije za leto 2019 ([http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=20200228143345](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20200228143345)), Letnega programa dela Upravnega sodišča RS za leto 2020 ([http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=20191125143519](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20191125143519)), Letnega poročila Vrhovnega sodišča o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2019 ([http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=2020052510305888](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2020052510305888), objava dne 14.5.2020) in publikacije Otvoritev sodnega leta 2021 ([http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=2021021709564790](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021021709564790), objava z dne 17. 2. 2021).

Povprečni letni pripad sporov (pomembnejših zadeve) v petletnem obdobju (od 2015 do vključno 2019) je znašal 3316 zadev. Za zadnjih 10 letih<sup>8</sup> je gibanje zadev (pomembnejših



zadev) naslednje:

Za zadnja tri leta, od leta 2018 do 2020 je bilo po podatkih Vrhovnega sodišča RS ob otvoritvi sodnega leta 2021, s katerim sodstvo na kratko predstavi stanje v sodstvu v preteklem letu ter opredeli prednostna področja, katerim se nameni posebna pozornost v tekočem letu stanje reševanja zadev (prejete zadeve, zadeve v delu ter rešene in nerešene zadeve) pred Upravnim sodišče Republike Slovenije naslednje:

| Vrsta Sodišča   | Leto        | 2018        |         |        |          |                             | 2019                              |         |        |          |                             | 2020                              |         |        |          |                             |
|-----------------|-------------|-------------|---------|--------|----------|-----------------------------|-----------------------------------|---------|--------|----------|-----------------------------|-----------------------------------|---------|--------|----------|-----------------------------|
|                 |             | Vrsta zadev | PREJETE | REŠENE | NEREŠENE | Obvladovanje prejetih zadev | Povprečno trajanje postopka (mes) | PREJETE | REŠENE | NEREŠENE | Obvladovanje prejetih zadev | Povprečno trajanje postopka (mes) | PREJETE | REŠENE | NEREŠENE | Obvladovanje prejetih zadev |
| UPRAVNO SODIŠČE |             | 6.084       | 5.770   | 3.642  | 95%      | 5,4                         | 6.734                             | 6.320   | 4.056  | 94%      | 5,9                         | 6.080                             | 6.286   | 3.840  | 104%     | 7,0                         |
|                 | Pomembnejše | 3.540       | 3.232   | 3.600  | 91%      | 9,3                         | 3.139                             | 2.793   | 3.946  | 89%      | 13,0                        | 2.893                             | 3.088   | 3.751  | 107%     | 13,7                        |
|                 | Ostalo      | 2.544       | 2.538   | 42     | 100%     | 0,4                         | 3.595                             | 3.527   | 110    | 98%      | 0,3                         | 3.187                             | 3.208   | 89     | 101%     | 0,5                         |

Upravno sodišče je v letu 2019 ob zmanjšanju števila prejetih zadev za 11 odstotkov, kar predstavlja za 401 spor manjši pripad, rešilo za 14 odstotkov manj zadev kot v letu 2018, število nerešenih zadev pa se je povečalo za 10 odstotkov, tako da je konec leta 2019 ostalo nerešenih še več kot 3.900 zadev. Reševanje prejetih zadev, ki je v letu 2018 znašalo 91 odstotkov, se je v 2019 zmanjšalo na 89 odstotkov. Število nerešenih zadev se je povečalo, ker je sodišče v številnih sporih zaradi verifikacije devizne vloge po Zakonu o načinu izvršitve sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 - ZNISESČP (19 odstotkov nerešenih zadev) čakalo na odločitev Vrhovnega sodišča RS v vloženi reviziji. Upravno sodišče je stališče prejelo v oktobru 2019 in nato v novembru in decembru 2019 zadeve verifikacij deviznih vlog pospešeno reševalo in je uspelo v januarju 2020 praktično

<sup>8</sup> Prejšnjih letih pa je bilo gibanje pomembnejših zadev naslednje (ZUS-1 je začel veljati 1. januarja 2007):

| UPRAVNO SODIŠČE        | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Novе zadeve</b>     | 5122 | 5270 | 5776 | 6930 | 6353 | 6893 | 7802 | 4378 | 4509 | 3762 | 3497 |
| <b>Rešene zadeve</b>   | 5650 | 5832 | 6310 | 6651 | 6638 | 6569 | 7626 | 4851 | 5158 | 4984 | 4259 |
| <b>Nerešene zadeve</b> | 6068 | 5506 | 4970 | 5242 | 4957 | 5281 | 5434 | 4947 | 4298 | 3076 | 2314 |

rešiti vse tovrstne odprte zadeve iz leta 2017. Število nerešenih zadev se je kot že prej navedeno povečalo tudi zaradi številnih vložnih tožb v zadevah zdravstvenih koncesij (14 odstotkov nerešenih zadev). Povprečno trajanje postopka (v pomembnejših zadevah) se je v letu 2019 podaljšalo z 9,3 na 13 mesecev. Sodišče je 28 odstotkov zadev rešilo v roku 5 mesecev, 40,2 odstotkov vseh zadev rešilo v 9 mesecih in 48,4 odstotkov vseh zadev v 12 mesecih. Dobršen del časa reševanja zadeve je predstavljal čas za ugotovitev izpolnjevanja procesne predpostavke za obravnavanje tožbe, to je plačilo sodne takse in tudi čas, ki je potreben za opravo predhodnega preizkusa tožbe.

Leto 2020 je močno zaznamovala epidemija Covida-19, ki je močno vplivala na življenje in delo v celotni državi, prav tako pa tudi na delo sodstva, katerega osnovni cilj je bil zagotovitev varnega delovnega okolja na sodiščih in preprečitev širjenja okuženosti na in s sodišč. Sodstvo je tako v spomladanskem kot v kasnejšem drugem, jesenskem valu epidemije takoj prešlo na zelo omejeno poslovanje, ko so se sodni postopki praviloma odvijali le v nujnih zadevah. Sodišča so v času omejitev poslovanja izvajala ukrepe za zaščito sodnikov in sodnega osebja ter obiskovalcev sodišč pred prenosom okužb. Obravnave so se izvajale preko videokonference ali v ustrezno velikih razpravnih dvoranh z uporabo osebnih zaščitnih sredstev. Kjer je bilo mogoče, je bilo uvedeno delo na daljavo, prisotno osebje pa je bilo razporejeno v prazne pisarne. Za poslovanje s strankami na sodiščih so bili sprejeti posebni protokoli, uvedeni posebni organizacijski ukrepi in tehnične prilagoditve, pri čemer se je spodbujalo tudi poslovanje na daljavo. V letu 2020 se je v poslovnem procesu upravnega spora zagotovilo učinkovitejše opravljanje predhodnega preizkusa prejetih tožb, z namenom, da se

že v začetni fazi identificira zadeve, ki jih je mogoče takoj zaključiti; v marcu 2020 je bila izdana Odredba o predhodnem preizkusu tožb, ki je začela veljati 1. aprila 2020. V letu 2020 je Upravno sodišče prejelo v reševanje 2.893 zadev, rešilo jih je 3.084, nerešenih pa je na dan

31. 12. 2020 ostalo 3.755 zadev. Število nerešenih zadev se je v primerjavi z letom 2019 zmanjšalo za 191 zadev. Sodišče je obvladalo prejete zadeve - obvladovanje prejetih zadev, ki je v letu 2019 znašalo 89 odstotkov, se je v letu 2020 povečalo na 107 odstotkov. Povprečni čas reševanja zadev, je tudi v letu 2020 podaljšal in je znašal 13,7 mesecev. Razloge za podaljšanje povprečnega časa reševanja zadev v letih 2019 in 2020 sodstvo vidi v reševanju starejših zadev, strukturi sporov, ki sodišču zaradi njihove zahtevnosti, zlasti pa raznolikosti, ne dopušča hitrejšega reševanja sporov ter zastojih, ko sodišče čaka na odločitev Ustavnega sodišča. Na čas reševanja zadev v letu 2020 je vplivalo tudi omejeno poslovanje sodišča zaradi ukrepov v zvezi z razglašeno epidemijo covid-19.

#### (c) Dosedanje zakonodajne spremembe in zadnja praksa obravnavanja zadev

Če odmislimo področno zakonodajo, ki nemalokrat s svojimi spremembami poseže tudi na ureditev upravnega spora, velja ZUS-1 za stabilen zakon, ki je bil deležen le malo zakonodajnih sprememb. Prvič je bil ZUS-1 noveliran v letu 2010 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1A)<sup>9</sup>, ki je predstavljal odziv na odločbo Ustavnega sodišča RS, št U-I-147/08-16 z dne 11. 11. 2009 in odpravil ugotovljeno neustavnost glede ureditve 25. člena ZUS-1 v delu, ki se nanaša na stroške postopka.

---

<sup>9</sup> Uradni list RS, št. 62/10.

Nadgrajena je bila tudi ureditev instituta upravnega spora po zastopniku javnega interesa (Državno odvetništvo), kadar je zakon kršen v škodo javnega interesa.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1B)<sup>10</sup> je prav tako pomenil zakonodajalcev odziv na ugotovljeno neustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče RS (odločba, št. U-I-181/09-15 z dne 10. 11. 2011). Dotedanja zakonska ureditev po mnenju ustavnih sodnikov ni omogočala učinkovitega izvrševanja ustavne pravice do sodnega varstva v primerih, ko so bili v upravnem sporu izpodbijani upravni akti že izvršeni in z njihovo odpravo vzpostavitve prejšnjega oziroma drugačnega zakonitega stanja na podlagi ponovljenega postopka odločanja o izdaji upravnega akta ne bi bilo mogoče doseči. Z novelo ZUS-1B so se pravila upravnega spora dopolnila tako, da od tedaj lahko posameznik v primerih, ko je z upravnim aktom poseženo v njegove pravice ali pravne koristi, vloži ugotovitveno tožbo, s katero zahteva ugotovitev nezakonnosti upravnega akta. V takem primeru sodišče izda ugotovitveno sodbo o nezakonnosti upravnega akta, odloči pa tudi o odškodninskem zahtevku, če ga je toženec povrnitev škode uveljavljal (64.a člen ZUS-1).

Pravila upravnega spora so bila deležna spremembe tudi z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-E)<sup>11</sup>. Da bi se zagotovilo poenotenje pristopa strank do Vrhovnega sodišča RS, so se poenotili pogoji za revizijo tudi v upravnem sporu. Institut t. i. dovoljene revizije je bil opuščen tudi za upravni spor. Zoper sodbe v upravnem sporu je po 14. 9. 2017 dopusten le še predlog za dopustitev revizije, ki ga stranka vloži neposredno pri Vrhovnem sodišču RS (367.b člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1). Obenem je bil spremenjen tudi 22. člen ZUS-1, ki je do tedaj za vprašanja postopka, ki niso urejena z ZUS-1, določal primerno uporabo ZPP, od spremembe dalje pa se v upravnem sporu ZUS-1 uporablja le v tistih primerih, ki jih ureja drugače kot ZPP, sicer pa se tudi v upravnem sporu (neposredno) primarno uporabljajo pravila pravdnega postopka (torej brez presoje sodišča o primerni uporabi pravil pravdnega postopka v upravnem sporu).

Kljub majhnemu številu zakonodajnih sprememb upravnega spora, pa je za upravne spore od uzakonitve ZUS-1 dalje značilna velika raznolikost, obsežnost in zahtevnost obravnavanih razmerij v upravnem sporu. Poleg tega imajo različna pravna področja, različno urejena tudi postopkovna pravila. Številni zakoni oziroma upravna področja terjajo od upravnega sodišča »prednostno« ali »nujno« obravnavo zadev ali pa kot odločanje »brez odlašanja« ali »nemudoma«. Tožbe v upravnem sporu predstavljajo glavnino obsega dela Upravnega sodišča RS. Upravno sodišče statistično vodi 28 različnih pravnih področij upravnega spora. Na sedežu upravnega sodišča delujejo trije sodni oddelki, ki zagotavljajo specializacijo obravnavanja zadev. Sodni oddelek za javne finance je specializiran za troje pravnih področij upravnega spora, med drugim za področje davkov, ki pa v okviru tega področja zajema 14 različnih davkov. Sodni oddelek za premoženjske zadeve, gradnjo in varstvo okolja ter v sodni oddelek za varstvo ustavnih pravic je specializirani za 8 različnih pravnih področij upravnega spora. Na zunanjih oddelkih sodniki niso specializirani. S širjenjem področij upravnega urejanja in večjo kompleksnostjo se s področnimi zakoni razširi tudi sodno varstvo. Tako je na primer v decembru 2019 stopil v veljavo Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem varstvu v postopkih javnega naročanja<sup>12</sup>, ki je v novem 39.a členu določil nove pristojnosti Upravnemu sodišču; gre za sodno varstvo v upravnem sporu

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 109/12.

<sup>11</sup> Uradni list RS, št. 10/17.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 72/19.



zoper odločitve Državno revizijske komisije na področju javnega naročanja – ureditev se uporablja od 1. 1. 2021 dalje. Navedeno kaže na to, da morajo sodniki pri svojem delu poznati izredno veliko različnih področij materialnih predpisov nacionalnega prava in v večini primerov tudi pripadajoče pravo Evropske Unije, posebnosti procesnih pravil ter odločitve Sodišča Evropske Unije in Evropskega sodišča za človekove pravice.

Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zvezi s kršitvami prvega odstavka 6. člena Konvencije pred slovenskimi sodišči se v zadnjih letih razteza tudi na vprašanje oprave glavnih obravnav v upravnem sporu (v pomenu, kadar gre za t. i. »civilne« pravice). Prav ESČP je pomembno vplivala na dotedanjo sodno prakso slovenskih sodišč pri razmejitvi upravnih sporov, na tiste katerih se glavna obravnava opravi in tiste, pri katerih lahko pride do odločitve na nejavni seji. ESČP je v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji (pritožba št. 32303/13 z dne 13. 3. 2018)<sup>13</sup>, kjer je pred Upravnim sodiščem prišlo do odločitve brez opravljene glavne obravnave, ugotovilo, da je Slovenija kršila 6. člen (pravica do poštenega sojenja) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju EKČP). ESČP se v sodbi sicer ni izreklo o splošni praksi domačega Upravnega sodišča, ampak je presojalo konkretno zadevo in postopanje sodišča v njej. Slovensko Upravno sodišče RS je odločitev sprejelo na nejavni seji (ob upoštevanju zakonske možnosti po drugi alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1).<sup>14</sup>

Primer se je nanašal na dodeljevanje javnih sredstev za financiranje znanstveno-raziskovalnih projektov v letu 2003. Ministrstvo sprva razpisalo dva ločena razpisa (ločeno za raziskovalne organizacije, ki imajo status javne raziskovalne dejavnosti in za organizacije, ki takega statusa nimajo), tekom postopkov pa oba razpisa brez obrazložitve združilo v en postopek. Na prednostno listo raziskovalnih organov so bili tako skupaj razvrščeni programi iz obeh postopkov. Prijava pritožnika na javni razpis o koncesiji je bila zavrnjena, ker se je ministrstvo odločilo, da bo na področju na katerega se je prijavil pritožnik upoštevalo le štiri programe javnih raziskovalnih organizacij, ki so prispeli na javni poziv za sofinanciranje. Pritožnik je odločitev ministrstva izpodbijal pred Upravnim sodiščem in uveljavljal številne nepravilnosti dejanske in pravne narave, vključno z odsotnostjo predvidenosti take odločitve, ki se jo je poslužilo ministrstvo, in odsotnostjo sprejema formalne odločitve glede združitve postopkov, zatrijeval pa je tudi pristranskost ocenjevalcev razpisa, ker so ocenjevalci delali v istih ustanovah, ponudbe katerih so ocenjevali, kar naj bi po mnenju pritožnika vplivalo na rezultate postopka. Upravno sodišče, ki brez pojasnila ni zaslišalo niti pritožnika niti nobene od predlaganih prič, čeprav je pritožnik opravo glavne obravnave večkrat izrecno zahteval, je v svoji odločbi (2. 2. 2011) sledilo navedbam ministrstva, ne da bi se vsebinsko opredelilo do ključnih tožbenih razlogov. Vrhovno sodišče RS je revizijo kot nedovoljeno zavrglo. Ustavno sodišče RS pa ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo. Pritožnik je tako pred ESČP v pritožbi uveljavljal kršitev več konvencijskih pravic, med drugimi tudi pravico do poštenega sojenja (prvi odstavek 6. člena), ki jo je ESČP kot edino vzelo v vsebinsko obravnavo.

V utemeljitvi svoje odločitve je ESČP (36. odstavek obrazložitve in nasl.) obrazložilo, da pravica do javne obravnave iz prvega odstavka 6. člena konvencije v postopku pred

<sup>13</sup> Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>.

<sup>14</sup> (2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi v naslednjih primerih... če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen tega zakona) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev.

sodiščem prve in edine stopnje praviloma zajema pravico do ustne obravnave, razen v primeru izjemnih okoliščin, ki upravičujejo drugačno postopanje sodišča. V primeru, da postopek pred domačim sodiščem teče na dveh stopnjah, mora praviloma vsaj eno od sodišč izvesti javno (ustno) obravnavo. Javnost sojenja varuje stranke sodnih postopkov pred delovanjem sodnega sistema v tajnosti brez javnega nadzora; to je tudi eden od načinov, s katerim se lahko ohranja zaupanje v sodišča. S tem, ko zagotavlja preglednost sodnega sistema, ustna obravnava v javnosti prispeva k doseganju cilja prvega odstavka 6. člena, namreč poštenega sojenja, jamstvo katerega je eno od temeljnih načel vsake demokratične družbe po konvenciji. Izjemne okoliščine, ki opravičujejo odločanje brez izvedbe glavne obravnave, so tesno povezane predvsem z naravo spora ne pa s pogostostjo takih primerov – drugače povedano to ne pomeni, da je zavrnitev izvedbe ustne obravnave upravičljiva samo v redkih primerih. V pretekli praksi je ESČP sprejelo izjemne okoliščine (da se odloči brez glavne obravnave) v zadevah, kjer se je postopek nanašal izključno na pravna ali zelo tehnična vprašanja<sup>15</sup>. Hkrati pa po mnenju sodišča obstajajo tudi postopki, ko ustne obravnave ni mogoče zahtevati: na primer, če ni dvomov glede verodostojnosti ali spornih dejstev, ki bi zahtevala obravnavo, in sodišča lahko pošteno in razumno odločijo o zadevi na podlagi navedb strank in drugega pisnega gradiva.<sup>16</sup> V zvezi z obravnavano zadevo, glede katere se je ESČP vprašalo, ali so obstajale kakršne koli izjemne okoliščine, ki so upravičevale odsotnost ustne obravnave v obravnavani zadevi, pa je ESČP uvodoma ocenilo, da je bil sodni postopek na Upravnem sodišču edini sodni postopek, v katerem je pritožnik lahko uveljavljal tako kršitve prava kot tudi pred upravnim organom napačno ugotovljeno dejansko stanje (torej pred sodiščem in v postopku s polno jurisdikcijo). Zaradi razjasnitve med strankama spornega dejanskega stanja je pritožnik izrecno zahteval izvedbo glavne obravnave, na kateri bi sodišče izvedlo predlagani dokaz zaslišanja priče. Po mnenju ESČP bi lahko drugačna ugotovitev dejstev glede tega aspekta pomembno vplivala na izid postopka. Upošteva izhodišče glede spornosti dejstev med strankama postopka je ESČP priznalo, da tudi v takšnih primerih izvedba glavne obravnave ni nujna, če obstoji kateri izmed razlogov, ki upravičuje odstop od splošnega načela. Po oceni ESČP pa je bila v konkretnem primeru ključna pomanjkljivost v tem, da Upravno sodišče razen v delu, v katerem je povzelo navedbe strank, ni omenilo pritožnikove zahteve za izvedbo obravnave, niti ni obrazložilo razlogov, zaradi katerih po njegovem mnenju ni bila potrebna. ESČP zato ni moglo presoditi, ali je Upravno sodišče prezrlo pritožnikovo zahtevo ali pa jo je dejansko zavrnilo in če, iz katerih razlogov. Prav tako ESČP ni moglo preizkusiti, katera določba ZUS-1 je glede na konkretne okoliščine primera predstavljala pravno podlago za odločitev Upravnega sodišča, da o zadevi sploh odloči brez obravnave. Zaradi navedene pomanjkljivosti v obrazložitvi sodbe postopek pred Upravnim sodiščem po presoji ESČP ni izpolnil zahtev poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije.

Republika Slovenija se je na odločitev ESČP odločno odzvala z ukrepi za izvršitev njegove odločitve. Sprejeti so bili tako ukrepi individualne narave za ta primer, kot tudi ukrepi splošne narave ozaveščanja strokovne javnosti o vsebini in pomenu odločitve (objava prevoda sodbe na spletni strani Državnega odvetništva, objava povzetka sodne v Sodnikovem informatorju<sup>17</sup>, razprava na sodniški šoli in posvetu upravnih sodnikov, ter tudi v obliki

<sup>15</sup> Npr. ker odločitev nima pomena za širšo javnost.

<sup>16</sup> Torej ko niso prisotni dvomi glede poštenega in razumnega odločanja na podlagi pisnih vlog strank in druge predložene dokumentacije.

<sup>17</sup> [http://www.sodisce.si/sodna\\_uprava/sodnikov\\_informator/](http://www.sodisce.si/sodna_uprava/sodnikov_informator/), (št. 4/2018).

posebnega projekta v sodelovanju s Pravno fakulteto v Ljubljani<sup>18</sup>, katerega razprave se je udeležila strokovna javnost).

Do vprašanja o nujnosti izvedbe glavne obravnave se je v zvezi s predhodno obravnavnimi postopki v Republiki Sloveniji ESČP opredelilo tudi v zadevi Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji (št. 47072/15 z dne 23. oktober 2018)<sup>19</sup>, s katero je v določenem delu iz podobnih nosilnih razlogov ugotovilo, da je Slovenija z opustitvijo razpisa glavne obravnave v upravnem sporu pred Vrhovnim sodiščem RS, ki je v skladu s takrat še uporabljenim 56. členom Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence<sup>20</sup> na tozadevnem področju upravnega spora predstavljal prvi in edini organ sodne presoje, pritožniku kršila pravico do poštenega postopka iz prvega odstavka 6. člena konvencije. Enako pomembna z vidika vprašanja izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu je tudi nedavna odločitev ESČP v zadevi Cimperšek proti Sloveniji (št. 58512/16) z dne 30. junija 2020<sup>21</sup>, s katero je ESČP prav tako ugotovilo, da je bila pritožniku kršena pravica do poštenega postopka.

Do nadaljnjega razvoja upravnega spora pa je prihajalo tudi v okviru večletne slovenske sodne prakse, ki pa sta jo bistveno zaznamovali aktualna odločitev Ustavnega sodišča Republike Slovenije o ustavni pritožbi, št. Up-360/16 z dne 18. 6. 2020<sup>22</sup> in Vrhovnega sodišča RS v dopuščeni reviziji, št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020<sup>23</sup>, ki sta še natančneje opredelili jasno zahtevo, da je potrebno v upravnem sporu odločati na glavnih obravnavah.

Ustavno sodišče je tako v citirani zadevi, ki se je nanašala na davčno področje, izrecno poudarilo, da 22. člen Ustave (enako varstvo pravic) zagotavlja pravico do glavne obravnave pred sodnikom kot samostojno človekovo pravico. Izvedba glavne obravnave v upravnem sporu ni pomembna le kot sredstvo za izvajanje dokazov, temveč ji gre tudi v kontekstu upravnega spora pripisati poseben pomen. Za razliko od predhodnega upravnega postopka se šele v upravnem sporu organ in stranka srečata v procesno enakopravnem razmerju. Namen glavne obravnave pri presoji zakonitosti upravnega akta je v tem, da se na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo za presojo, ali je dejansko stanje sploh bilo ugotovljeno oziroma ali je bilo ugotovljeno pravilno in popolno, ali so v odločbi ugotovljena dejstva skladna s spisi, ali je iz njih napravljen pravilen sklep, ali so bila kršena bistvena pravila upravnega postopka in ali je bil materialnopravni predpis uporabljen oziroma ali je bil pravilno uporabljen. Ustavno sodišče še nadaljuje, da morajo biti stranki zagotovljene pravica navajati dejstva in dokaze, možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke in o izvedenih dokazih, ter pravica, da je ob izvajanju dokazov navzoča. Navzočnost strank pri izvajanju dokazov je mogoče zagotoviti tako, da jih sodišče povabi na glavno obravnavo. Sodišče ne more sprejeti ustavnoskladne in zakonite odločitve v posameznem sporu brez glavne obravnave, če mora poprej pravilno ugotoviti upoštevna, med strankami običajno sporna dejstva glede na vse okoliščine posameznega primera. Osrednji del sodnega odločanja so namreč prav presoja navedb in trditev strank, izvedba predlaganih dokazov o obstoju pravno pomembnih dejstev in prosta presoja dokazov v

<sup>18</sup> <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>.

<sup>19</sup> Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>; gl. 53., 57. in 58. odstavek obrazložitve.

<sup>20</sup> Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/2013 – odl. US in 63/13 – ZS-K.

<sup>21</sup> Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>; gl. 41. in 42. odstavek obrazložitve.

<sup>22</sup> <https://www.us-rs.si/odlocitev/?id=114720>

<sup>23</sup> <http://www.sodnapraksa.si/?doc-2015081111440116>

povezavi s temi dejstvi. V takem položaju lahko sodnik prosto presoja vrednost posameznih navedb, trditev in dokazov praviloma le tedaj, če sam neposredno od stranike postopka sprejema navedbe in trditve ter s svojimi čutili zazna lastnosti in naravo dokaznih sredstev ter vsebino dokazov. V primeru, da se glavna obravnava ne opravi, pa morajo biti razlogi sodišča za zavrnitev izvedbe glavne obravnave izrecni, jasni, nedvoumni. Iz njih mora izhajati obstoj izjemnih okoliščin, zaradi katerih v konkretni zadevi izvedba glavne obravnave ni potrebna. V svoji odločitvi se je Ustavno sodišče v celoti sklicevalo tudi na prakso ESČP ter med drugim tudi na iz obrazložitve v primeru Mirovni inštitut proti Sloveniji navedenih izjemnih okoliščin, ki (glede na naravo spora izjemoma) lahko predstavljajo razlog za opustitev izvedbe glavne obravnave. Pri tem pa ne gre spregledati pretekle prakse Ustavnega sodišča, iz katere izhaja, da zgolj »gola« zahteva stranike za izvedbo glavne obravnave za obveznost izvedbe glavne obravnave še ne zadostuje. Strankin predlog za razpis glavne obravnave mora biti obrazložen, stranka pa mora v njem utemeljiti obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje.<sup>24</sup>

Odločitvam ESČP in Ustavnega sodišča pa se je pridružilo tudi Vrhovno sodišče v prej navedeni reviziji. Tudi po mnenju Vrhovnega sodišča ima glavna obravnava v upravnem sporu enako naravo in smisel kot glavna obravnava pred katerikoli drugim sodiščem. Glavna obravnava je tudi v zakonski ureditvi upravnega spora osrednje procesno dejanje, saj je z zakonom izrecno določeno, da sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi (prvi odstavek 51. člena ZUS-1). Na njej se mora odviti poleg ugotavljanja dejanskega stanja tudi celotna razprava o dejanskih in pravnih navedbah strank, ki jih mora usmerjati Upravno sodišče skladno z načeli odprtega sojenja. Glavna obravnava ima torej tudi v upravnem sporu svojo temeljno funkcijo sojenja: obravnavati in razrešiti, kar je med strankama spornega v neposrednem in javnem postopku pred Upravnim sodiščem. Navedena obveznost izhaja iz 22. člena Ustave Republike Slovenije, ki določa, da je pravica do glavne obravnave pred sodnikom samostojna človekova pravica, ki jo je le izjemoma dopustno zakonsko omejiti, kadar pa je zakonsko omejena, je treba tudi zakonske izjeme restriktivno interpretirati. V vsakem posameznem primeru mora sodišče, kadar glavne obravnave izjemoma ne opravi, navesti razloge za zavrnitev izvedbe glavne obravnave; razlogi morajo biti izrecni, jasni in nedvoumni ter ustrezno obrazloženi z vidika obstoja izjemnih okoliščin (odločitve v zadevah Mirovni inštitut proti Sloveniji in Cimperšek proti Sloveniji). Obenem pa je Vrhovno sodišče<sup>25</sup> podalo obširno razlago zakonskih izjem 59. člen ZUS-1, ki dopuščajo odločitev le na podlagi nejavne seje. Tudi v primeru, ko se bo Upravno sodišče odločilo, da odločitev sprejme na seji, ker med strankama ni spornih dejstev (prvi odstavek 59. člena ZUS-1), bo morda v posameznem primeru za učinkovito sodno varstvo vseeno treba strankam omogočiti, da svoje pravne argumente neposredno, ustno in javno soočijo in predstavijo tudi Upravnemu sodišču. V primerih, ko pa je v upravnem sporu med strankama sporno dejansko stanje, pa je po mnenju Vrhovnega sodišča vselej treba izvesti glavno obravnavo<sup>26</sup>. Opustiti jo je mogoče samo zaradi izjemnih okoliščin, če so razlogi ustavno dopustni in izrecno določeni v zakonu. Izjeme so v določene le v 59. členu ZUS-1.

<sup>24</sup> Tako Ustavno sodišče v 10. točki svoje odločitvi, št. Up-1055/05 z dne 19. 1. 2006.

<sup>25</sup> Gl. tudi sklep VSRS o dopustitvi revizije X DoR 141/2020-3 z dne 22. 10. 2020, sklep X DoR 258/2020-3 z dne 14. 10. 2020, X DoR 233/2020-3 z dne 16. 9. 2020 z vidika presoje ali ravnanje Upravnega sodišča odstopa od sodne prakse Vrhovnega sodišča prej navedeni nosilni revizijski odločitvi.

<sup>26</sup> Prim. predhodno sodno prakso VSRS (sklep X Ips 401/2016 z 8. 11. 2018 ali sklep X Ips 156/2017 z dne 3. 7. 2019).

Izmed izjem drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki Upravnemu sodišču dopuščajo (ne pa nalagajo) sprejemanje odločitve na nejavni seji, je Vrhovno sodišče izrecno prepoznalo izjemo v drugi alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki omogoča sprejem odločitve na seji tudi v primeru, če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj 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, kot protiustavno, saj gre za nedopustno izjemo od glavne obravnave. Izvedba glavne obravnave 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>27</sup> Ker gre zgolj za procesno pooblastilo sodišču, Vrhovno sodišče ni prekinilo postopka in vložilo zahteve za oceno ustavnosti ZUS-1 pred Ustavnim sodiščem, saj je menilo, da je mogoče varstvo človekove pravice do glavne obravnave pred sodiščem v upravnem sporu iz 22. člena Ustave zagotoviti tudi brez tega, in sicer tako, da se tega pooblastila (v bodoče) ne sme uporabiti, če bi se z njim nedopustno poseglo v ustavno pravico strank do izvedbe glavne obravnave. Če strnemo, ta odločitev Vrhovnega sodišča je vzpostavila jasno pravilo, da je potrebno v upravnem sporu odločati na glavnih obravnavah. Opustiti jo je mogoče samo zaradi izjemnih okoliščin, če so razlogi ustavno dopustni in izrecno določeni v zakonu. Vsekakor pa izjemna okoliščina ne bo podana takrat, kadar bo dejansko stanje med strankam sporno, in četudi bodo stranke navajale zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki so novota oziroma nerelevantni, torej tiste, ki niso pomembni za odločitev, tudi v teh primerih bo v bodoče moralo Upravno sodišče presojo o tem opraviti na glavni obravnavi.

Do pomembne ustavnosodne odločitve glede vprašanja odločanja po izvedeni glavni obravnavi je prišlo tudi na področju t. i. volilnih sporov. ZUS-1 v četrtem odstavku 59. člena določa, da v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov sodišče vselej sodi na seji. Namreč, tovrstni postopki od sodišča terjajo hitro odločitev. Ustavno sodišče je pri presoji ustavne skladnosti Zakona o lokalnih volitvah<sup>28</sup> z odločbo št. U-I-7/20/7 (Up-676/19-25) z dne 4. 6. 2020<sup>29</sup> ugotovilo, da so določbe 100., 101. in 102. člena tega zakona v neskladju z Ustavo, ker ne urejajo postopka varstva volilne pravice. Volilna pravica ima po mnenju Ustavnega sodišča posebno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le na kolektiven način, to je skupaj z drugimi volivci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku. Zato mora biti pravno varstvo te pravice prilagojeno posebni naravi te pravice, saj primarno ni namenjeno varstvu subjektivnega pravnega položaja posameznega volivca ali kandidata, temveč varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot. Pri volilnih sporih, katerih razrešitev naj po izvedenih volitvah odstrani dvome o poštenosti volitev, je posebno pomembno, da se ti zaradi transparentnosti odvijajo javno. Na ustreznost ureditev pravnega varstva volilne pravice opozarja tudi Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah Beneške komisije (*Code of good practice in electoral matters, European commission for democracy through law (Venice commission)*) iz leta 2002. Kodeks sicer ni neposredno zavezujoč pravni vir, vendar se njegova priporočila po mnenju Ustavnega sodišča v veliki meri prekrivajo z zahtevami Ustave. Obenem pa tudi postopek upravnega spora, kot ga ureja ZUS-1, ki se primerno uporablja v postopku sodnega varstva volilne pravice pri lokalnih volitvah pred Upravnim sodiščem, ne vsebuje vseh prvin, ki bi morale biti določene za učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. ZUS-1 vsebuje glede volilnih zadev le nekaj izrecnih določb. Po četrtem odstavku 59. člena

<sup>27</sup> Gl. 15. točko obrazložitve.

<sup>28</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17.

<sup>29</sup> Uradni list RS, št. 93/2020.

ZUS-1 sodišče vselej sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Ustavno sodišče je že v odločitvi št. Up-135/19, U-I-37/19 z dne 5. 6. 2019 (gl. 18., 20., 21., 22. in 23. točko obrazložitve) sprejelo stališče glede pomena določb četrtega odstavka 59. člena v povezavi z 51. členom ZUS-1, da četrti odstavek 59. člena ZUS-1 ni uporabljen v volilnem sporu po volilnem dnevu pri lokalnih volitvah in da mora Upravno sodišče glede izvedbe javne obravnave primerno uporabljati 51. člen ZUS-1 (izvedba javne glavne obravnave). Določbo četrtega odstavka 59. člena, ki dopušča sprejem odločanja na seji, je treba razlagati tako, da se nanaša na spore v fazi kandidiranja (18. točka obrazložitve v odločitvi št. U-I-37/19). Tedaj se še v času volilnega postopka odloča o zakonitosti odločitve pristojne volilne komisije o zavrnitvi kandidatne liste. Narava teh sporov zahteva izredno hitro odločanje, saj so v volilnih postopkih določeni roki za posamezna volilna opravila, da bi se volitve (bodisi lokalne volitve bodisi volitve v državni zbor) lahko izvedle na volilni dan. Izjemno kratki roki so zato določeni tudi za vložitev pravnih sredstev in za odločanje pristojnega sodišča o njih (rok 48 ur).

Odločitev ESČP v zadevi *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji* (št. 47072/15 z dne 23. oktober 2018)<sup>30</sup> je pomembna tudi z vidika vprašanja (naknadne) obnove domačega postopka v primerih, ko ESČP ugotovi kršitev konvencije. Veljavni ZUS-1 v 96. členu v zvezi z obnovo kot izrednim pravnim sredstvom določa, da se postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo, na predlog stranke obnovi le v primeru, ko je podan kateri od taksativno naštetih obnovitvenih razlogov. Veljavna ureditev ne predvideva obnove postopka v primeru, ko je stranka uveljavljala kršitev pravic pred ESČP, in je to ugotovilo, da so bile v postopku kršene konvencijske pravice, pa odškodnina glede na okoliščine konkretnega primera ne predstavlja primerne zadoščenja. Na navedeno pomanjkljivost je opozorilo ESČP opozorilo navedeni sodbi v zadevi *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji*<sup>31</sup> ter posamezni sodniki v ločenih mnenjih<sup>32</sup> k navedeni sodbi, kjer je bilo med drugim izpostavljeno, da veljavna ureditev ni v skladu s Priporočilom Odbora ministrov (2000)2 o ponovni preučitvi ali obnovi nekaterih zadev na nacionalni ravni po sodbah Evropskega sodišča za človekove pravice, zaradi česar slovenska zakonodaja v tem pogledu ne zagotavlja osnovnih varoval za človekove pravice. V akcijskem načrtu, ki ga je Republika Slovenija v zvezi z izvršitvijo konkretne sodbe predložila Odboru ministrov Sveta Evrope, je med napovedanimi ukrepi predvidela tudi ponovno preučitev veljavne ureditve izrednih pravnih sredstev v postopku upravnega spora (vključno z obnovo v zvezi s sodbami Evropskega sodišča za človekove pravice)<sup>33</sup>.

(d) Preliminarna ocena učinkov razvoja sodne prakse in okoliščine zadnjega leta na izvajanje upravnega spora

---

<sup>30</sup> <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf/11da38c61cb020c4c1256bdf0021ab45/69c7a28851d9e844c1258352002aeb2e?OpenDocument>

<sup>31</sup> Glej glej 65. odstavek sodbe Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Produkcija Plus storitveno podjetje d. o. o. proti Sloveniji*, št. 47072/15.

<sup>32</sup> Glej 4. odstavek ločenega pritrdilnega mnenje sodnika Bošnjaka ter 3. in 7. odstavek skupnega delnega odklonilnega mnenja sodnikov Pinta de Albuquerqueja in Vehabovića.

<sup>33</sup> Glej 12. odstavek Akcijskega načrta v zadevi *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji* (besedilo akcijskega načrta je dostopno na spletni strani [https://hudoc.exec.coe.int/eng#f{%22EXEClidentifier%22:\[%22DH-DD\(2019\)848E%22\]}\).](https://hudoc.exec.coe.int/eng#f{%22EXEClidentifier%22:[%22DH-DD(2019)848E%22]})

Slovensko sodstvo bo v letu 2021 osredotočeno v odpravljanje posledic epidemije, predvsem v povečano število nerešenih zadev. Med posebej izpostavljena področja, ki jim bo v letu 2021 namenjena dodatna pozornost, pa je sodstvo uvrstilo področja upravnih sporov, reševanje kazenskih zadev ter nadaljevanje prehoda na popolnoma elektronsko poslovanje.

Sodstvo ocenjuje<sup>34</sup>, da bo na delo Upravnega sodišča v letu 2021 v veliki meri vplival aktualni razvoj upravnega spora v Sloveniji skozi sodno prakso ESČP in Ustavnega sodišča RS ter že navedeno lanskoletno pomembno odločitvijo Vrhovnega sodišča RS, po kateri je tudi v upravnem sporu izvedba glavne obravnave obvezna, razen v zelo omejenih primerih, ko je izjemoma (ob upoštevanju prakse ESČP in Ustavnega sodišča) še dovoljeno reševanje upravnih zadev na nejavnih sejah. Sodstvo ocenjuje, da se bo delo sodišča pri reševanju upravnih sporov upočasnilo, saj izvedba glavnih obravnav (ki se predvideva v 70 do 80 odstotkih zadev) terja več časa kot reševanje zadev na sejah senata brez navzočnosti strank postopka. Upravno sodišče RS vodi obravnave v senatu treh sodnikov, kot je predvidena sestava sodišča po določbah ZUS-1, razen v primerih, ko so podani pogoji, da o zadevi odloča sodnik posameznik po 13. členu ZUS-1. Časovna obremenjenost sodnikov se bo s tem povečala, s tem pa se bodo podaljšali tudi časi reševanja zadev, povečevalo se bo število nerešenih zadev, lahko bo ogrožena pravica do sojenja v razumnem roku (prvi odstavek 23. člena Ustave). Zaradi povečanja potreb po razpisanih obravnava je Vrhovno sodišče RS Ministrstvu za pravosodje predlagalo, da se predvidijo zakonske rešitve, ki bodo omogočale izvedbo glavnih obravnav s kar najboljšim izkoristkom procesnih možnosti, ki bodo razbremenjevale Upravno sodišče, med drugim širjene možnosti sojenja po sodniku posamezniku; sojenje po senatu naj se ohrani za primere, kadar tako izrecno določi poseben zakon ali kadar je to potrebno zaradi zahtevnosti obravnavanih pravnih in dejanskih vprašanj. Ob predpostavki predlagane širitve sojenja po sodniku, se lahko pričakuje povečanje potreb po dodatnem sodnem osebju, predvsem sodnih zapisničaricah, tako da bo ustrezno razmerje enako kot na prvostopenjskih sodiščih splošne pristojnosti (en sodni zapisničar na sodnika). Sodstvo pričakuje, da bodo z večjim številom razpisanih obravnav nastopile tudi težave s prostori, posebej na sedežu sodišča v Ljubljani. Nekatere od razpravnih dvoran ob upoštevanju zaščitnih ukrepov zaradi preprečevanja možnosti okužbe s koronavirusom (SARS-CoV-2) tudi niso primerne za razpis obravnav. Med zadanimi cilji za leto 2021 namerava sodstvo razširiti tehnološko in informacijsko podporo poslovanja Upravnega sodišča ter izdelati tipizirane obrazce sodnih pisanj tudi za upravni spor, kar bi pospešilo postopke, sodno osebje pa razbremenilo določenih nalog ter poenotilo obliko sodnih pisanj. V srednjeročnem obdobju sodišče načrtuje obvladati število prejetih zadev, zmanjšati število nerešenih zadev in skrajšati čas reševanja zadev, kar bi bilo dosegljivo z zagotovitvijo dodatnih kadrov, posebej sodnega osebja in sodnikov, z zagotovitvijo primernih prostorov za učinkovito izvajanje sodne oblasti, izdelavo tipiziranih obrazcev sodnih pisanj tudi za upravni spor ter nenazadnje tudi s prilagoditvijo veljavne zakonske ureditve upravnega spora.

## **2. CILJI, NAČELA IN POGlavITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA**

### **2.1. Cilji predloga zakona**

---

<sup>34</sup> Gl. publikacijo Otvoritev sodnega leta 2021 ([http://www.sodisce.si/mma\\_bin.php?static\\_id=2021021709564790](http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021021709564790), objava z dne 17. 2. 2021, str. 21 in nasl.).

S predlogom zakona se veljavna ureditev upravnega spora prilagaja stališčem, ki so bila izoblikovana skozi večletno sodno prakso. Obenem trenutne razmere terjajo normativne rešitve, ki bodo s čim manj spremenjenim kapacitetam sodnega sistema omogočale povečati učinkovitost odločanja v upravnem sporu ob nespremenjenem standardu pravne varnosti. Predlagane spremembe bodo omogočile izvedbo postopkov upravnega spora kar z najboljšim izkoristkom procesnih možnosti, tako da bodo uspele upravnemu sodstvu obvladovanje reševanja zadev v razumnem roku (brez nepotrebne odlašanja) in posledično strankam upravnega spora zagotavljale učinkovito sodno varstvo.

Glede na to, da v določenih primerih s prisojeno odškodnino ni mogoče zagotoviti primerne zadoščenja za odpravo posledic kršitev konvencijskih pravic, bilo pa bi to mogoče doseči z obnovo postopka, se s predlagano spremembo veljavne ureditve upravnega spora nadgrajuje, tako da se obnova postopka omogoči tudi v primeru, če je ESČP ugotovilo, da so bile v postopku kršene konvencijske pravice in odškodnina ni primerno zadoščenje za odpravo posledic ter je obnova nujna, da kršitev odpravi.

## **2.2. Načela v predlogu zakona**

S predlogom zakona se ne spreminjajo temeljna načela postopka upravnega spora, med katerimi so najpomembnejša:

- načelo zakonitosti,
- načelo kontradiktornosti,
- razpravno in preiskovalno načelo,
- načelo proste presoje dokazov,
- načelo sorazmernosti,
- načelo javnosti,
- načelo pravice do pritožbe.

Obenem pa se bo v korist strank upravnega spora okrepilo načelo kontradiktornosti ter načelo javnosti in ustnosti (odločanje na glavni obravnavi). Poleg tega je ob upoštevanju pravil ZPP tudi v upravnem sporu vse bolj poudarjeno usmerjanje strank skozi materialno procesno vodstvo in izvedba glavne obravnave v skladu z načelom odprtega sojenja.

## **2.3. Poglavitne rešitve**

### **a) Predstavitev predlaganih rešitev**

Eno najpomembnejših novosti, ki jo prinaša novela ZUS-1, predstavlja sprememba sestave sodišča. Senatno sojenje kot primarna oblika odločanja v upravnem sporu se nadomešča z odločanjem po sodniku posamezniku. Sodnik upravnega sodišča je namreč organizacijsko in položajno izenačen z višji sodnikom. To pomeni, da mora izpolnjevati vse pogoje, ki jih Zakon o sodniški službi<sup>35</sup> (ZS) določa za imenovanje za višjega sodnika. Predlagatelj ocenjuje, da lahko tudi upravni sodnik, ki sodi kot sodnik posameznik, zagotavljal enake garancije kot bi jih sicer senat. Sicer pa kljub predlagani novi rešitvi sojenja po sodniku posamezniku, upravno sodišče lahko sodi tudi v senatu, če tako določa zakon ali če tako

---

<sup>35</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15, 23/17 – ZSSve in 36/19 – ZDT-1C



odloči predsednica oziroma predsednik sodišča (v nadaljevanju: predsednik sodišča) na predlog sodnika posameznika, ki mu je zadeva dodeljena v reševanje. Po predlagani spremembi je slednja možnost organizacijske narave, in sicer namenjena zadevam, pri katerih gre za zapletena pravna in dejanska vprašanja. Kot situacije, ki so zapletene zaradi pravnih vprašanj, predlagatelj ocenjuje tiste, v katerih je mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse upravnega sodišča še ni ali je takšen način senatne odločitve namenjen njenemu poenotenju. Sodnik posameznik lahko predlog, da v zadevi, ki mu je dodeljena, odloča senat, posreduje predsedniku sodišča najkasneje trenutka, ko pošlje tožbo v odgovor stranki. Če predsednik sodišča predlogu ugodí, sodnik posameznik zadevo preda v odločanje senatu in v tem senatu tudi sodeluje. Zoper odločitev predsednika sodišča ni pritožbe. Ker gre za organizacijski ukrep oziroma ukrep pravosodne uprave, zoper odločitev predsednika upravnega sodišča stranke nimajo možnosti pritožbe. Predlagana ureditev sledi že veljavni ureditvi ZPP in Zakona o kolektivnih tožbah<sup>36</sup> (ZKoIT). ZPP v okviru gospodarskih sporov v 486.a členu omogoča, da sodnik posameznik lahko izjemoma predlaga predsedniku višjega sodišča, da se zadeva odstopi v odločitev senatu treh sodnikov, če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik višjega sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Preostala člana senata se izbereta na podlagi pravil sodnega reda o dodelitvi zadev na dan, ko je predsednik višjega sodišča ugodil predlogu. Smiselno enako določa ZKoIT v prvem odstavku 6. člena, in sicer, da v primerih kolektivnih postopkov, kjer na prvi stopnji odloča sodnik posameznik, lahko sodnik posameznik izjemoma predlaga predsedniku višjega sodišča, da se zadeva odstopi v odločitev senatu treh sodnikov, če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik višjega sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Preostala člana senata se izbereta na podlagi pravil sodnega reda o dodelitvi zadev na dan, ko sodišče prve stopnje prejme odločitev predsednika višjega sodišča, da je predlogu ugodil.

S predlagano spremembo 13. člena ZUS-1 je povezana tudi sprememba, po kateri ima v postopku, v katerem sodi senat (ker tako določa zakon ali je po odločitvi predsednika sodišča zadeva s sodnika posameznika prešla v odločanje senatu), pooblastila sodnika posameznika predsednik senata.

Na novo se določa, da lahko Vlada RS ali župan namesto organa, ki je odločal v končanem upravnem postopku, kot zastopnika v upravnem sporu določi državno ali občinsko odvetništvo, lahko pa tudi odvetnika ali odvetniško družbo.

Predlagatelj ocenjuje, da bo glede na v uvodu obrazloženo prakso Evropskega sodišča za človekove pravice, Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS ter posledično tudi normativnih sprememb, ki urejajo odločanje upravnega sodišča na glavni obravnavi, v prihodnje upravno sodišče RS v več zadevah odločalo na glavni obravnavi. Z namenom skrajšanja in racionalizacije in tudi ob upoštevanju načela koncentracije glavne obravnave se uvaja možnost sodišča, da stranki odredi omejitev obsega in števila vlog ter ji določi rok, v katerem mora pripraviti pisni povzetek bistvenih vprašanj iz vloženi vlog, ter določi dolžino povzetka. Namreč, le s skrbnim in vnaprej pripravljenim postopanjem na glavni obravnavi tako na strani sodnika kot tudi strank postopka, se lahko udejanji načelo koncentrirane

---

<sup>36</sup> Uradni list RS, št. 55/17

glavne obravnave. Zato se določa tudi, da lahko sodišče stranki določi rok, v katerem sme poslati vlogo pred narokom. Če stranka v roku petnajstih dni ali izjemoma krajšem roku, ki ga določi sodišče, vloge ne pošlje, sodišče vloge ne upošteva. Sodišče sme stranki omejiti tudi čas podajanja navedb na naroku.

Na novo se določa, da ima stranka v upravnem sporu, kadar je bila opravljena glavna obravnava, pravico do povračila stroškov v skladu s pravili pravnega postopka. Takšna ureditev je posledica dejstva, da bo v bodoče opravljenih več obravnav, ki bodo zaradi svoje narave in povečanega števila bolj obremenjevale sodišča in v takem primeru ne bi bilo primerno, da bi se stroški povrnili iz sredstev davkoplačevalcev preko proračuna tožene stranke.

S predlagano ureditvijo se omogoča senatu, da ob razpisu obravnave odloči, da pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja obravnave predsednik senata, preidejo na sodnika poročevalca.

Z namenom racionalizacije postopka, ki je potrebna zaradi vse večje obremenjenosti Upravnega sodišča RS in povečane potrebe po kadrih, predvsem zaradi strokovno zahtevnejših in obsežnejših zadev, se uvaja tudi pravilo, da se prepis zvočnega posnetka ne izdelava, razen če tako zahteva vrhovno sodišče v postopku s pravnimi sredstvi. V tem primeru sodišče, ki je vodilo postopek na prvi stopnji, prepis zvočnega posnetka izdelava v petih dneh od prejema zahteve s strani vrhovnega sodišča.

Na novo se urejajo tudi sankcije za neudeležbo strank na pripravljalnem naroku ali naroku za prvo obravnavo. Tako je določeno, da če na pripravljalni narok ali na prvi narok za glavno obravnavo ne pride tožnik ali nobena izmed strank, sodišče odloči na seji in le na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta.

Poleg spremembe sestave sodišča je ena najpomembnejših sprememb, ki jo prinaša novela ZUS-1, ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave. V upravnem sporu velja pravilo, da upravno sodišče na prvi stopnji odloča po opravljeni glavni obravnavi, ki je ključen element za zagotavljanje kontradiktornosti v postopku. Vrhovno sodišče RS je v svojem sklepu št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 zapisalo: »Glavna obravnava je v upravnem sporu namenjena tudi odločanju o tem, katere dokaze je treba izvesti za razjasnitev spornega dejanskega stanja. Zato izvedba glavne obravnave 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. Presoja, ali so izpolnjeni pogoji za izvedbo predlaganih dokazov na glavni obravnavi, po izrecnem stališču Ustavnega sodišča tako ni dopustni izjemni razlog, da bi Upravno sodišče odreklo izvedbo glavne obravnave.

Iz zakona izhaja, da je tudi ob podanih razlogih iz druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1 stvar nadaljnje procesne odločitve Upravnega sodišča, ali bo odločilo na seji ali po izvedeni glavni obravnavi. Ker pa opustitev izvedbe glavne obravnave iz tam navedenih razlogov pomeni kršitev človekove pravice strank do glavne obravnave iz 22. člena Ustave, Upravno sodišče navedene zakonske določbe ne sme (več) uporabiti kot podlago za odločanje na seji.

Opustitev izvedbe glavne obravnave zgolj zato, ker že v sami tožbi navedena dejstva ali dokazi niso dovoljeni ali upoštevni (kot to izhaja iz druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1), v to upravičenje strank iz ZPP nedopustno posega. Na prvem naroku za glavno obravnavo pa je tudi uresničljiva možnost Upravnega sodišča, da ob med strankama spornem dejanskem stanju samo odloči o tem, da bo izvedlo za odločitev pomembne dokaze, tudi če jih stranke niso predlagale (drugi odstavek 20. člena ZUS-1).

V skladu s to odločitvijo Vrhovnega sodišča RS se črta druga alineja drugega odstavka 59. člena in s tem možnost, da bi upravno sodišče še naprej odločalo brez glavne obravnave v primerih, ko bi bilo dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar bi stranke navajale zgolj tista nova dejstva in dokazi, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen tega zakona) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi ne bi bili pomembni za odločitev.

Delno spremenjena je tudi določba glede volilnih sporov. Po predlagani ureditvi velja, da sodišče praviloma sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov, s katerimi zavrnejo kandidature ali listo kandidatov ali se o volilni pravici posameznika odloča pred razpisanim dnem volitev. Če zakon ne določa drugače, sodišče o pravnih sredstvih odloča na seji.

Na novo se tudi v upravnem sporu uvaja možnost sodišča, da izdela sodbo s skrajšano obrazložitvijo, katere vsebina je v predlagani ureditvi posebej določena. Stranke imajo možnost napovedati pritožbo ali vložiti predlog za dopustitev revizije v osmih dneh po prejemu sodbe s skrajšano obrazložitvijo. Če stranka napove pritožbo oziroma predlog za dopustitev revizije, sodišče v 15 dneh od plačila sodne takse pisno izdela sodbo z neskrajšano, polno obrazložitvijo, zoper katero nato stranka vloži pritožbo ali predlog za dopustitev revizije. Stranka, ki je napovedala pritožbo ali predlog za dopustitev revizije, lahko umakne napoved, dokler ji ni vročen prepis sodbe z neskrajšano obrazložitvijo. Umika napovedi pritožbe oziroma predloga za dopustitev revizije ni mogoče preklicati.

S predlogom zakona se uvaja nov razlog za obnovo postopka. Predlaga se, da je obnovitveni razlog tudi sodba Evropskega sodišča za človekove pravice, če le ta ugotovi, da so bile v postopku pred domačim (upravnim) sodiščem stranki kršene konvencijske pravice. Pri tem morajo biti izpolnjene še tri dodatne predpostavke: prvič, da odškodnina ni primerno zadoščenje za odpravo posledic, drugič, da je obnova nujna, da se kršitev odpravi, in tretjič, da obnova vpliva le na pravni položaj njenega predlagatelja.

## **b) Način reševanja**

Vprašanja oziroma rešitve, ki izhajajo iz predloga zakona, se bodo reševala z izvajanjem tega zakona.

## **c) Normativna usklajenost predloga**

Predlog zakona je usklajen z veljavnim pravnim redom, s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Republiko Slovenijo. Predlog zakona upošteva prakso ESČP, ki jo je oblikovalo v zvezi vprašanjem razmejitve odločanja v upravnem sporu po izvedeni glavni obravnavi in le v izjemnih primerih brez izvedene javne glavne obravnave (t.i. sojenje na seji).

### č) Usklajenost predloga predpisa

- S samoupravnimi lokalnimi skupnostmi:

Bo dopolnjeno po usklajevanju.

- S civilno družbo oziroma ciljnim skupinami, na katere se predlog zakona nanaša (navedba neusklajenih vprašanj):

Bo dopolnjeno po usklajevanju.

### 3. OCENA FINANČNIH POSLEDIC PREDLOGA ZAKONA ZA DRŽAVNI PRORAČUN IN DRUGA JAVNA FINANČNA SREDSTVA

Bo dopolnjeno po usklajevanju.

### 4. NAVEDBA, DA SO SREDSTVA ZA IZVAJANJE ZAKONA V DRŽAVNEM PRORAČUNU ZAGOTOVLJENA, ČE PREDLOG ZAKONA PREDVIDEVA PORABO PRORAČUNSKIH SREDSTEV V OBDOBJU, ZA KATERO JE BIL DRŽAVNI PRORAČUN ŽE SPREJET

Bo dopolnjeno po usklajevanju.

### 5. PRIKAZ UREDITVE V DRUGIH PRAVNIH SISTEMIH IN PRILAGOJENOSTI PREDLAGANE UREDITVE PRAVU EVROPSKE UNIJE

#### 5.1. Pravo EU

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

#### 5.2. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

V nadaljevanju je prikazana primerjalnopravna ureditev upravnega spora, ki je povzeta po raziskavi Študiji projekta »Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu« iz leta 2018.<sup>37</sup>

#### Avstrija

Avstrija je na podlagi ustavnih sprememb iz leta 2012 (uveljavljene leta 2014) reorganiziralo upravno sodstvo.<sup>38</sup> Če je bilo pred temi spremembami mogoče govoriti o enostopenjskem

<sup>37</sup> Urednica in pedagoška mentorica: as. dr. Bruna Žuber, uni. dipl. prav., Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop: <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>.

<sup>38</sup> Glede pregleda avstrijske ureditve glej podrobneje v: Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop: <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>; poglavje 6.1. Primerjalnopravna ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave v Republiki Avstriji, avtorici Lora Briški in Špela Lovšin (118. do 127. stran).

upravnem sodstvu, sta bili z novelo vzpostavljeni dve stopnji upravnih sodišč. Prenovljena ustavna ureditev je prinesla delitev sodišč javnega prava: na eni strani na Ustavno sodišče Republike Avstrije (Verfassungsgerichtshof), na drugi strani pa Zvezno upravno sodišče (Bundesverwaltungsgericht), deželna upravna sodišča (Landesverwaltungsgerichte) in Zvezno finančno sodišče (Bundesfinanzgericht) na prvi stopnji ter Vrhovno upravno sodišče. Upravni organ predstavlja edino stopnjo upravnega odločanja, saj o pravnih sredstvih zoper njegovo odločitev odločajo sodišča. Stranke njegovo odločitev izpodbijajo v sodnem pritožbenem postopku, v katerem, kolikor upravni organ svoje odločbe ne spremeni sam, ta nastopa kot ena od strank. V skladu z Zvezno ustavo upravna sodišča (Verwaltungsgerichte) v zadevi odločajo sama in imajo pooblastilo in dolžnost, da ugotovijo vsa dejstva v zadevi, Vrhovno upravno sodišče pa odloča le takrat, kadar je njegova odločitev pomembna za razjasnitev pravnega vprašanja temeljnega pomena (o dopustnosti revizije in v reviziji, s čimer le posredno nadzira delovanje uprave). O pritožbah zaradi kršitve temeljnih pravic pa odloča Zvezno ustavno sodišče. Razmejitvev med tema pravnima sredstvoma temelji po vrsti pravnih norm, ki naj bi jih, kot zatrjuje stranka, upravno sodišče kršilo: norme ustavnega ranga ali druge vrste kršitev zaradi kršitve temeljnih pravic

Upravna sodišča v skladu s prvim odstavkom 130. člena Zvezne ustave Republike Avstrije odločajo o pritožbah zoper odločbe upravnih organov (Bescheidbeschwerde), o pritožbah v primeru kršitve dolžnosti odločanja organa (t.i. molk organa - Säumnisbeschwerde) ter o pritožbah zoper neposredne ukaze in prisilne ukrepe upravnih oblasti (Maßnahmenbeschwerde). Upravna sodišča so v prekrškovnih postopkih dolžna odločiti o stvari. V preostalih postopkih pa to lahko storijo, kadar gre za nesporno dejansko stanje ali pa je ugotovitev dejanskega stanja s strani upravnega sodišča v interesu načela učinkovitosti oziroma je povezana z občutno manjšimi stroški, ki bi sicer nastali v ponovnem postopku. Ureditev upravnega sodstva urejata Zakon o postopku pred upravnim sodiščem (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz) in Zakon o upravnem sodišču (Verwaltungsgerichtshofgesetz). Na upravnih sodiščih praviloma odločajo sodniki posamezniki, razen če zakon za posamezni primer določa senatno sojenje (2. člen zakona). Stranke lahko pred upravnimi sodišči uveljavljajo tako kršitve pravil o pristojnosti in postopkovne kršitve, kršitve materialnega prava, kot tudi zmotno oziroma nepopolno ugotovljeno dejansko stanje.

Zvezni Zakon o postopku pred upravnim sodiščem v 24. členu določa, da sodišče glavno obravnavo razpiše sodišče bodisi na zahtevo strank bodisi po uradni dolžnosti, če to šteje za potrebno. Glavne obravnave ni potrebno razpisati, če je vlogo stranke ali pritožbo potrebno zavreči ali pa je mogoče že na podlagi dokaznega gradiva ugotoviti, da je s pritožbo izpodbijan upravni akt potrebno razveljaviti, akt oziroma dejanje izvajanja oblasti pa ugotoviti za protipravno; če se pritožbo zaradi molka organa zavrže, zavrne ali če se zadeva uredi s pomočjo sodnega uradnika. Sodišče lahko ne glede na predlog strank opusti izvedbo glavne obravnave, če zakon ne določa drugače in če ni pričakovati, da bi javna obravnava pripomogla k razjasnitvi zadeve, ter ne gre za nasprotovanje 6. členu EKČP ali 47. členu Listine temeljnih pravic EU. Sodišče glavne obravnave prav tako ni dolžno izvesti, če so se ji stranke izrecno odpovedale. Skozi prakso Vrhovnega upravnega sodišče se določba 24. člena razlaga skupaj s 44. členom zakona, v katerem je zapovedana splošna obveznost izvedbe ustne obravnave za kazensko-upravne (prekrškovne) zadeve oziroma po katerem se lahko izvedba javne obravnave lahko opusti v naslednjih, taksativno naštetih primerih: če sodišče tožbo zavrže, če se v pritožbi izpodbija zgolj nepravilna pravna ocena, če se pritožba

nanaša samo na višino izrečene globe, če izpodbijana odločitev nalaga globo v višini do 500 eur, če se s pritožbo izpodbija zgolj procesno odločitev sodišča. Poleg tega mora biti kumulativno podan pogoj, da nobena od strank ni zahtevala izvedbe glavne obravnave. Pritožnik mora zahtevati izvedbo glavne obravnave v pritožbi zoper odločitev upravnega organa ali pa v predlogu, s katerim zahteva, naj sodišče presodi spremenjeno odločitev upravnega organa (Vorlageantrag). Ta ima namreč v postopku pritožbe možnost, da svojo odločitev spremeni, stranka pa, da tudi zoper spremenjeno odločitev zahteva sodni nadzor. Možnost zahtevati izvedbo glavne obravnave imajo tudi druge stranke postopka (torej ne samo pritožnik). Prošnja za izvedbo glavne obravnave se lahko umakne zgolj ob soglasju drugih strank postopka. Če deželni ali zvezni zakon ne določa drugače, lahko upravno sodišče, čeprav so stranke zahtevale izvedbo glavne obravnave, te ne izvede, če iz spisa ne izhaja, da bi ustna obravnava dodatno pripomogla k razjasnitvi zadeve, in če se s tem ne krši 6. člena EKČP ter 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah. Upravno sodišče ne izvede ustne obravnave, če se ji stranke eksplicitno odpovedo (takšno odpoved lahko podajo do začetka sojenja na drugi stopnji). Iz zakonskega besedila izhaja obstoj splošne obveznosti izvedbe glavne obravnave. Odstop od tega pravila mora sodišče skladno s sodno prakso utemeljiti.

## Nemčija

Upravni spor v Zvezni Republiki Nemčiji ureja Zakonu o upravnem sodstvu, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).<sup>39</sup> O zakonitosti upravnih organov določajo sodišča, ki so neodvisna in ločena od upravnih organov. Upravni spor temelji na t.i. subjektivni konceptiji upravnega spora – z javnopravnim aktom so kršene subjektivne pravice posameznika (gl. 40. člen VwGO). Upravno sodstvo je organizirano tristopenjsko (gl. 2. do 14. člen VwGO): v zveznih deželah na prvi stopnji odloča upravno sodišče in na drugi stopnji višje upravno sodišče (Oberverwaltungsgericht, Verwaltungsgerichtshof). Kot tretja stopnja odloča na zvezni ravni Zvezno upravno sodišče (Bundesverwaltungsgericht). V skladu z Zakonom o upravnem sodstvu mora imeti vsaka dežela ustanovljeno vsaj eno upravno sodišče in sme imeti le eno višje upravno sodišče. Zakon tudi dopušča možnost, da ima več zveznih dežel skupno višje upravno sodišče. Upravno sodišče odloča preko svojih oddelkov (Kammern), ki odločajo na ustni obravnavi v sestavi treh poklicnih sodnikov in dveh častnih sodnikov, razen v zakonsko določenih primerih, v katerih odloča sodnik posameznik. Pri odločanju izven ustnih obravnav častni sodniki ne sodelujejo. Praviloma oddelek oziroma senat prenese spor v odločanje na enega od članov senata kot sodnika posameznika, če primer ne predstavlja posebnih težav dejanske ali pravne narave, in primer nima temeljnega pomena. Ko sodnik posameznik ne more soditi poskusni sodnik v prvem letu po imenovanju. Sodnik posameznik pa lahko po zaslišanju strank zadevo vrne v odločanje senatu, če iz znatne spremembe položaja postopka izhaja, da je zadeva bistvenega pomena ali če je zadeva z vidika dejanskih ali pravnih vprašanj zahtevna.

Nemško sodišče v upravnem sporu razsodi na podlagi ustne obravnave. Pravna in dejanska vprašanja se razrešujejo le na ustni obravnavi, udeleženci pa se lahko glede teh sami

<sup>39</sup> Glede pregleda nemške ureditve glej podrobneje v: Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop: <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>; poglavje 6.2. Glavna obravnava v nemški ureditvi upravnega spora, avtorici Urša Brinovec, Daša Pokrajčević (128. do 138. stran).

neposredno izrazijo. Navedeno je izraz načela ustnosti in neposrednosti, ki sta tesno povezana z načelom javnosti, ki je prav tako eno od temeljnih zahtev pravne države. Načelo javnosti je po mnenju nemške pravne teorije toliko pomembnejše prav v okviru upravnega spora zaradi njegovega zgodovinskega boja proti tajnosti delovanja notranjih upravnih tribunalov. Načelo javnosti je poleg zagotavljanja nadzora in neodvisnosti sodnikov in uprave namenjeno tudi učinkovitemu varstvu temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Glavna obravnava (*mündliche Verhandlung*) je tudi v Nemčiji določena kot pravilo; kar pomeni, da se izvede vedno, če ni določeno drugače (gl. prvi odstavek 101. člen VvGO). Z izvedbo glavne obravnave so izpolnjene zahteve, ki jih vzpostavlja načelo neposrednosti, pravica biti zaslišan in načelo enake obravnave v postopku. Nemška ureditev sodnikom daje tudi možnost, da ponovno uvede ustno obravnavo, čeprav je bila ta v skladu z zakonom že opredeljena kot zaključena. To dejanje postopka je v določenih primerih celo obvezno, na primer ko eden izmed članov senata izostane. To pa lahko po prosti presoji stori tudi sodišče samo, kadar so za to podani utemeljeni razlogi, med drugim: če dejansko stanje ni dovolj razjasnjeno za sprejem odločitve, če je potrebno dodatno zagotoviti pravico do izjave, če obstajajo okoliščine, ki vodijo v potencialno pomanjkljivo sodno odločitev.

Zakon omejeno določa tudi posamezne izjeme, ko sodišče lahko odloči brez ustne glavne obravnave. To je takrat, ko se pri obravnavi predmeta ne pokažejo nobena posebna dejanska ali pravna vprašanja in dejansko stanje ni sporno, tako da sodišče odloči, ne da bi moralo še dodatno izvajati posebno obravnavo in ponovno zasliševati stranki ali izvajati druge dokaze. Enako je tudi v situaciji, ko se stranki strinjata o vseh za odločitev bistvenih elementih dejanskega stanja. V takih primerih sodišče o sporu ne odloči s sodbo, temveč s posebno odločbo (*Gerichtsbescheid*, gl. 84. člen VwGO). Tovrstnega pravnega slovenska ureditev o upravnem sporu ne pozna. Stranke postopka morajo biti zaslišane pred izdajo take sodne odločbe. Častni sodniki pri tej obliki sodne odločne ne sodelujejo. Taka sodna odločba ima učinek sodbe, zato se lahko tudi izpodbija s pravnimi sredstvi, stranke pa imajo možnost, v primeru nestrinjanja s tako odločbo po njeni izdaji vseeno zahtevajo izvedbo ustne obravnave. V takšnem primeru se šteje, da taka prvotna sodna odločba sploh ni bila izdana in da je treba postopek nadaljevati. Glavna obravnava se ne izvede tudi v primeru, ko vsi udeleženci postopka soglašajo, da se glavne obravnave ne opravi (gl. drugi odstavek 101. člena VwGO). Stranki postopka in stranski udeleženci morajo svojo voljo izraziti jasno, nepreklicno, in sicer pisno ali ustano na zapisnik. Preklic odpovedi pravici do izvedbe glavne obravnave je možen iz razloga bistvenih sprememb v postopku. Brez izvedbe glavne obravnave se odloči tudi v posebnem postopku abstraktne kontrole norm (gl. 47. člen VwGO), odločitev v postopku revizije, kjer se ne ugotavljajo nova dejstva, itd.

## **Hrvaška**

Republika Hrvaška je z uveljavitvijo Zakona o upravnim sporovima (ZUS) v letu 2012 izvedla celovito reformo upravnega spora na Hrvaškem in s tem prekinila veljavo dotedanje ureditve zveznega Zakona o upravnih sporih Socialistične federativne republike Jugoslavije (hr. Zakon o upravnim sporovima SFRJ), ki je bil nato ob osamosvojitvi Republike Hrvaške prevzet v hrvaški pravni red in se je z nekaterimi spremembami in dopolnitvami uporabljal vse do sprejema sedanjega zakona.<sup>40</sup> Zanj je bilo značilno enostopenjsko odločanje

---

<sup>40</sup> Glede pregleda nemške ureditve glej podrobneje v: Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop:

Upravnega sodišča, sodišče pa je praviloma odločalo na nejavni seji, zaradi zapletenosti sporne zadeve ali če je bilo to potrebno zaradi boljše razjasnitve stanja stvari, pa je lahko sodnik razpisal ustno obravnavo, ki jo je lahko predlagala tudi stranka.

V Republiki Hrvaški v upravnem sporu odločajo upravna sodišča in Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške (Visoki upravni sud Republike Hrvatske). Skupaj z Zakonom o sodiščih so bila v letu 2011 kot prvostopenjska upravna sodišča ustanovljena upravna sodišča v Zagrebu, Splitu, Osijeku in na Reki, Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške pa deluje v Zagrebu.<sup>41</sup> Upravna sodišča odločajo o tožbah zoper posamezne odločitve javnih organov, o tožbah proti javnim organom, o tožbah zaradi molka organa itd., Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške pa odloča kot pritožbeni organ zoper odločitve upravnih sodišč, o zakonitosti splošnih aktov, o sporih o pristojnosti med upravnimi sodišči in v drugih zakonsko predpisanih primerih. Po splošnem pravilu 14. člena hrvaškega ZUS, v upravnih sporih pred upravnimi sodišči sodi sodnik posameznik. Za Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške pa je značilno senatno sojenje v senatu treh sodnikov, razen v zadevah odločanja o zakonitosti splošnih aktov, v katerih odloča petčlanski senat.

V skladu 7. členom hrvaškega ZUS je odločanje v upravnem sporu na podlagi ustne, neposredne in javne obravnave povzdignjeno na raven enega izmed temeljnih načel upravnega spora. Sodišče lahko le izjemoma odloči brez glavne obravnave. Na podlagi 36. člena sme sodišče rešiti spor brez izvedene glavne obravnave le v naslednjih taksativno naštetih primerih:

1. če je tožena stranka v celoti priznala tožbeni zahtevek v odgovoru na tožbo ali tekom upravnega spora (po 42. členu ZUS),
2. v primeru, kadar sodišče odloča o tožbi na podlagi pravnomočne sodbe, izdane v vzorčnem postopku (po 48. členu ZUS)<sup>42</sup>,
3. če ugotovi, da posamezna odločitev, ravnanje ali upravna pogodba vsebuje pomanjkljivosti, ki preprečujejo presojo njihove zakonitosti,
4. če tožeča stranka izpodbija le uporabo prava, dejansko stanje pa je nesporno in stranke v tožbi ali v odgovoru odgovor na tožbo izrecno ne zahtevajo izvedbe glavne obravnave,
5. če stranke o tem izrecno soglašajo (torej jasno in nedvoumno, pisno ali ustno na zapisnik), sodišče pa ugotovi, da ni potrebno izvesti novih dokazov; v primeru, da bo sodnik ocenil, da je izvedba obravnave nujno potrebna za pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja, bo le-ta kljub soglasju strank o neizvedbi).

## **6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA**

### **6.1. Administrativne in druge posledice**

---

<http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>; poglavje 6.3. Primerjalnopravna ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave v Republiki Hrvaški, avtorja Rok Kljajič, Katja Štemberger (139. do 157. stran). Navedeni prispevek vsebuje tudi pregled nastajanja veljavnega zakona in njegove uskladitve z zahtevami EKČP (140. do 142. stran).

<sup>41</sup> Gl. statistiko in kadrovsko sestavo upravnega sodstva: <https://sudovi.hr/hr/statistike/upravni-sudovi>.

<sup>42</sup> Vzorčni postopek se izvede, kadar so pri sodišču predmet upravnih sporov v 10 ali več primerih vložene tožbe, ki se opirajo na isto pravno in dejansko podlago.



a) v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona bo imel pozitivne učinke na poslovanje upravnega sodstva. Predlagane spremembe bodo omogočile izvedbo postopkov upravnega spora kar z najboljšim izkoristkom procesnih možnosti, tako da bo upravno sodstvo uspelo obvladovati reševanje zadev v razumnem roku (brez nepotrebne odlašanja) in posledično strankam upravnega spora zagotavljalo učinkovito sodno varstvo. V ta namen se s predlogom zakonom predlaga sprejem širšega nabora rešitev: Senatno sojenje kot primarna oblika odločanja v upravnem sporu se nadomešča z odločanjem po sodniku posamezniku. Sodnik upravnega sodišča je namreč kot višji sodnik usposobljen za samostojno odločanje in se od njega upravičeno lahko pričakuje, da bo v sojenju zagotavljal enake garancije kot bi jih sicer senat. K racionalizaciji poslovanja, ekonomičnosti postopka in nenazadnje tudi k osredotočenosti sojenja bo prispevala možnost zvočnega snemanja glavnih obravnjav, pri čemer pa bo prepis zvočnega posnetka izdelan le, kadar ga bo zahtevalo Vrhovno sodišče RS zaradi postopka s pravnimi sredstvi. Poleg tega se sodišču omogoča, da izdela sodbo s skrajšano obrazložitvijo, sodbo s polno obrazložitvijo pa bo sodišče izdelalo v primeru, da bo stranka napovedala pritožbo oziroma predlog za dopustitev revizije ter temu ustrezno za vložitev pravnega sredstva plačala pripadajočo sodno takso. Normativne rešitve bodo s čim manj spremenjenimi kapacitetami sodnega sistema omogočale povečanje učinkovitosti odločanja v upravnem sporu ob nespremenjenem standardu pravne varnosti.

b) pri obveznostih strank do javne uprave ali pravosodnih organov:

Predlog zakona po eni strani v zasledovanju cilja skrajšanja in racionalizacije in ekonomičnosti postopka upravnega spora, ki bo imel pozitivne učinke za poslovanje upravnega sodstva, v določenem delu terja večjo skrbnost strank upravnega spora. Predlog zakona za stranke prinaša procesne sankcije za njihovo neudeležbo na pripravljalnem naroku ali naroku za prvo obravnavo. Sodišču se daje tudi možnost, da stranki odredi omejitev obsega in števila (pripravljalnih) vlog ter ji določi rok, v katerem mora pripraviti pisni povzetek bistvenih vprašanj iz vloženih vlog, ter določi dolžino povzetka. Prav tako bo lahko sodišče stranki določilo rok, v katerem sme poslati vlogo pred narokom. Po drugi strani pa se s predlogom zakona za stranke krepi pravna varnost, in sicer z oženjem nabora izjem, po katerih je sodišče do sedaj lahko odločilo, ne da bi izvedlo glavno obravnavo (sojenje na seji), ter uvedbo novega dodatnega razloga za obnovo postopka, povezanega z odpravo posledic kršitev, kadar jih po pravnomočnosti postopka ugotovi ESČP.

## **6.2. Presoja posledic na okolje, ki vključuje tudi prostorske in varstvene vidike**

Predlog zakona nima posledice na gospodarstvo.

## **6.3 Presoja posledic na gospodarstvo**

Predlog zakona nima posledice na gospodarstvo.

## **6.4 Presoja posledic na socialnem področju**

Predlog zakona nima posledic na socialnem področju.

#### **6.5. Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja**

Predlog zakona nima posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

#### **6.6. Presoja posledic za druga področja**

Predlog zakona nima posledic na drugih področjih.

#### **6.7. Izvajanje sprejetega predpisa**

Vlada oziroma resorno ministrstvo bo predstavilo zakon širši javnosti z javno oziroma spletno predstavitvijo sprejetega zakona.

#### **6.8. Druge pomembne okoliščine v zvezi z vprašanji, ki jih ureja predlog zakona**

/

### **7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA**

Ministrstvo za pravosodje je \_\_\_\_ posredovalo **prvi delovni osnutek predloga zakona** v strokovno usklajevanje širšemu krogu zainteresirane strokovne javnosti.

### **8. PODATEK O ZUNANJEM STROKOVNJAKU OZIROMA PRAVNI OSEBI, KI JE SODELOVALA PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA, IN ZNESKU PLAČILA ZA TA NAMEN**

Zunanji strokovnjaki oziroma predstavniki pristojnih organov ter pravnih oseb proti plačilu niso sodelovali pri pripravi predloga zakona.

### **9. NAVEDBA, KATERI PREDSTAVNIKI PREDLAGATELJA BODO SODELOVALI PRI DELU DRŽAVNEGA ZBORA IN DELOVNIH TELES**

- Mag. Lilijana Kozlovič, ministrica za pravosodje,
- Matic Zupan, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje,
- Zlatko Ratej, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje,
- Miha Verčko, generalni direktor Direktorata za civilno pravo, Ministrstvo za pravosodje.

## **II. BESEDILO ČLENOV:**

### 1. člen

V Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E) se 13. člen spremeni tako, da se glasi:

#### »13. člen

(1) Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku.

(2) Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, če tako določa zakon.

(3) Sodnik, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje, lahko poda predlog predsedniku sodišča, da se o zadevi odloča v senatu, če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Preostala člana senata se izbereta na podlagi pravil sodnega reda o dodelitvi zadev na dan, ko je predsednik sodišča ugodil predlogu. Predlog lahko sodnik posameznik poda, dokler ne pošlje tožbe v odgovor toženi stranki.

(4) Pooblastila, ki jih ima sodnik, ima v postopku, v katerem v skladu z drugim odstavkom tega člena sodi senat, predsednik oziroma predsednica senata (v nadaljnjem besedilu: predsednik senata), razen če ta zakon določa drugače.

(5) O obnovi postopka v primeru iz prvega odstavka tega člena odloča sodnik, v primeru iz drugega odstavka tega člena pa senat.«.

### 2. člen

V 17. členu se v tretjem odstavku črta beseda »ta«.

V petem odstavku se besedilo »drug organ države oziroma lokalne skupnosti« nadomesti z besedilom »državno ali občinsko odvetništvo ali odvetnika oziroma odvetniško družbo«.

### 3. člen

V 18. členu se besedi »državno pravobranilstvo« nadomestita z besedama »državno odvetništvo«.

### 4. člen

V 20. členu se za tretjim odstavkom dodajo novi četrti, peti, šesti in sedmi odstavek, ki se glasijo:

»(4) Sodišče lahko stranki odredi omejitev obsega in števila vlog ter ji naloži, da v določenem roku pripravi pisni povzetek bistvenih vprašanj iz vloženih vlog ter določi dolžino povzetka.

(5) Sodišče lahko stranki določi tudi rok, v katerem lahko pošilja vloge pred narokom. Rok ne sme biti krajši od 15 dni, razen če posebne okoliščine utemeljujejo določitev krajšega roka, ki pa ne sme biti krajši od osmih dni.

(6) Če stranka ne ravna v skladu z navodilom sodišča iz prejšnjega odstavka, sodišče vloge ne upošteva.

(7) Sodišče lahko stranki odredi tudi omejitev časa za ustno podajanje navedb na naroku.«.

#### 5. člen

V 25. členu se črta drugi odstavek.

V dosedanjem tretjem odstavku, ki postane drugi odstavek, se za besedo »sodišče« doda besedilo »odločalo na seji in«, za besedo »tožbi« pa se beseda »in« nadomesti z besedo »ter«.

Na koncu dosedanjega četrtega odstavka, ki postane tretji odstavek, se doda nov stavek, ki se glasi: »Če je sodišče odločilo na glavni obravnavi, odloči o stroških postopka po pravilih pravnega postopka.«.

Ostali odstavki se preštevilčijo.

#### 6. člen

V 31. členu se besedilo »predsednica oziroma predsednik senata (v nadaljnjem besedilu: predsednik senata)« nadomesti z besedo »sodnik«.

#### 7. člen

V 32. členu se v četrtem odstavku drugi stavek spremeni tako, da se glasi: »Kadar sodišče odloča v senatu, ta odloči tudi o izdaji začasne odredbe.«.

#### 8. člen

V 36. členu se tretji odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(3) Kadar sodišče odloča v senatu, izda sklep v primerih iz 1., 4., 5., in 6. točke prvega odstavka tega člena senat, v ostalih primerih pa predsednik senata.«.

#### 9. člen

V 45. členu se v prvem odstavku besedi »Predsednik senata« nadomestita z besedo »Sodnik«.

#### 10. člen

V 46. členu se v napovednem stavku besedi »predsednik senata« nadomestita z besedo »sodnik«.

V tretji točki se besedi »predsednik senata« nadomestita z besedilo »sodnik«.

#### 11. člen

V 53. členu se besedi »Predsednik senata« nadomesti z besedo »Sodnik«.

#### 12. člen

V 54. členu se tretji stavek spremeni tako, da se glasi: »Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, o dovoljenosti vprašanja določi sodnik.«.

#### 13. člen

Prvi odstavek 55. člena se spremeni tako, da se glasi:

»(1) Kadar sodišče odloča v senatu, vodi glavno obravnavo predsednik senata. Senat lahko ob razpisu obravnave odloči, da pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja obravnave predsednik senata, preidejo na sodnika poročevalca.«.

V drugem odstavku se besedi »predsednik senata« nadomestita z besedo »sodnik«.

#### 14. člen

V 56. členu se v prvem odstavku beseda »piše« nadomesti z besedo »vodi«.

Za prvim odstavkom se doda nov drugi odstavek, ki se glasi:

»(2) Kadar se narok v celoti ali deloma zvočno ali zvočno-slikovno snema, ima stranka pravico do dostopa do posnetka. Prepis zvočnega posnetka se ne izdelata, razen če tako zahteva vrhovno sodišče v postopku s pravnimi sredstvi. Sodišče, ki je vodilo postopek na prvi stopnji, izdelata prepis zvočnega posnetka v petih dneh od prejema zahteve vrhovnega sodišča.«.

Dosedanji drugi odstavek, ki postane tretji odstavek, se spremeni tako, da se glasi:

»(3) Zapisnik podpišeta sodnik ali predsednik senata, če sodišče odloča v senatu, in zapisnikar.«.

#### 15. člen

58. člen se spremeni tako, da se glasi:

»58. člen

(1) V upravnem sporu ni mirovanja postopka.

(2) Če na pripravljalni narok ali prvi narok za glavno obravnavo ne pride tožnik ali nobena izmed strank, sodišče odloči na seji skladno s 60. členom tega zakona.

(3) Določba prejšnjega odstavka se uporabi, če je bila stranka pravilno vabljen in ni izkazala upravičenih razlogov za izostanek oziroma ni splošno znanih okoliščin, iz katerih izhaja, da stranka iz upravičenih razlogov ni mogla priti na narok.«.

#### 16. člen

59. člen se spremeni tako, da se glasi:

#### »59. člen

(1) Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave (sojenje na seji):

1. če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankama ni sporno
2. če sodišče odloča le na podlagi listin in so stranke izrecno izjavile, da se glavna obravnava ne opravi, pri čemer sodišče ni vezano na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta.

(2) Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave tudi v naslednjih primerih:

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena tega zakona, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,
- če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

(3) Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena sodišče odloči na glavni obravnavi, če:

- osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, ta možnost ni bila dana, pa ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena ZUP ali vsebinsko enake določbe drugega predpisa, ki ureja postopek izdaje upravnega akta,
- stranki ali stranskemu udeležencu v postopku izdaje upravnega akta ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

(4) Sodišče praviloma sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov, s katerimi zavrnejo kandidature ali listo kandidatov ali se o volilni pravici posameznika odloča pred razpisanim dnem volitev.

(5) Kadar sodišče sodi na seji, seja ni javna, sodnik poročevalec pa ima v postopku pred sejo enaka pooblastila, kot jih ima po določbah tega zakona predsednik senata.

(6) O pravnih sredstvih odloči sodišče na seji, če zakon ne določa drugače.«.

#### 17. člen

V 61. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(2) Kadar sodišče odloča v senatu, ta sprejme sodbo ali sklep z večino glasov.«.

## 18. člen

V 64. členu se za drugim odstavkom doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) Če sodišče s sodbo odpravi izpodbijani upravni akt, lahko v sodbi določi način izvršitve svoje odločitve.«.

Dosedanji tretji odstavek postane četrti odstavek.

Dosedanji četrti odstavek, ki postane peti odstavek, se spremeni tako, da se glasi:

»(5) V primerih iz prvega odstavka tega člena mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na izrek sodbe iz prvega odstavka tega člena, in na dejansko stanje, ki ga je sodišče ugotovilo na glavni obravnavi v postopku, v katerem je tožbi ugodilo in odpravilo izpodbijani upravni akt.«.

Dosedanji peti odstavek postane šesti odstavek.

## 19. člen

V 71. členu se v prvem odstavku za besedilom »naslov sodišča,« doda besedilo »ime in priimek sodnika ter zapisnikarja oziroma«.

## 20. člen

Za 71. členom se doda nov 71.a člen, ki se glasi:

### »71.a člen

(1) Sodišče lahko izdela sodbo s skrajšano obrazložitvijo, ki obsega obrazložitev sodbe samo z navedbo tožbenih zahtevkov in dejstev, na katere stranke opirajo zahtevke, kratko navedbo razlogov in predpisov, na katere je oprlo sodbo, navodilo upravnemu organu, kako naj izvede nadaljnji postopek, če je bila tožba uspešna, ter pravni pouk o pravnem sredstvu. V pravnem pouku sodišče pouči stranke o dolžnosti predhodne napovedi pritožbe ali predloga za dopustitev revizije, roku za napoved pritožbe ali predloga za dopustitev revizije, pri katerem sodišču se vloži napoved pritožbe ali predloga za dopustitev revizije in jih opozori na posledice neplačila sodne takse za napoved pritožbe ali predloga za dopustitev revizije. Prav tako jih pouči, da bo sodba z obrazložitvijo po 71. členu tega zakona izdana, če bo katera od strank napovedala pritožbo ali predlog za dopustitev revizije.

(2) Stranka mora napovedati pritožbo ali predlog za dopustitev revizije v osmih dneh od prejema sodbe iz prejšnjega odstavka.

(3) Če stranka napove pritožbo ali predlog za dopustitev revizije v roku iz prejšnjega odstavka, lahko vloži pritožbo ali predlog za dopustitev revizije zoper sodbo, ki vsebuje

obrazložitev po 71. členu tega zakona. Rok za vložitev pritožbe ali predloga za dopustitev revizije začne teči od vročitve prepisa te sodbe.

(4) Sodba iz prejšnjega odstavka mora biti pisno izdelana v 15 dneh od plačila sodne takse za napoved pritožbe ali predloga za dopustitev revizije.

(5) Stranka, ki je napovedala pritožbo ali predlog za dopustitev revizije, lahko umakne napoved pritožbe ali predloga za dopustitev revizije, dokler ji ni vročen prepis sodbe z obrazložitvijo iz 71. člena tega zakona. Umika napovedi pritožbe ali predloga za dopustitev revizije ni mogoče preklicati.

(6) Zoper sodbo lahko vloži pritožbo ali predlog za dopustitev revizije samo stranka, ki je napovedala pritožbo ali predlog za dopustitev revizije.

(7) V zadevi, v kateri je ena stranka napovedala pritožbo ali predlog za dopustitev revizije, se prepis sodbe z obrazložitvijo po 71. členu tega zakona vroči tudi nasprotni stranki.«.

#### 21. člen

V drugem odstavku 74. člena se besedilo »Predsednik senata sodišča prve stopnje« nadomesti z besedo »Sodnik«.

#### 22. člen

V prvem odstavku 93. člena se besedilo »senatu sodišča prve stopnje oziroma« nadomesti z besedilom »sodniku oziroma senatu sodišča prve stopnje ali«.

#### 23. člen

V 96. členu se v prvem odstavku v 9. točki pika nadomesti s podpičjem in se za 9. točko doda nova 10. točka, ki se glasi:

»10. če je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo, da so bile v postopku kršene konvencijske pravice in odškodnina ni primerno zadoščenje za odpravo posledic ter je obnova nujna, da se kršitev odpravi in obnova postopka vpliva samo na pravni položaj predlagatelja.«.

#### 24. člen

V 98. členu se za drugim odstavkom doda nov tretji odstavek, ki se glasi:

»(3) O predlogu za obnovo postopka odloči sodnik, razen če je v postopku na prvi stopnji odločal senat.«.

V dosedanjem tretjem odstavku, ki postane četrti odstavek, se za besedo »sodnikov« črtata vejica besedilo »če ta zakon ne določa drugače«.

### PREHODNE IN KONČNA DOLOČBA



## 25. člen

Postopki, ki se začnejo pred uporabo tega zakona, se nadaljujejo in končajo po določbah do sedaj veljavnega zakona.

## 26. člen

Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/07 in 107/13) se uskladi z določbami tega zakona v treh mesecih po uveljavitvi tega zakona.

## 27. člen

Ta zakon začne veljati dva meseca po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

### **III. OBRAZLOŽITEV:**

#### **K 1. členu:**

Prvi odstavek 13. člena veljavnega ZUS-1 določa, da upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, če ZUS-1 ne določa drugače. Senatno sojenje je tipično za višja sodišča, načelo kolegialnega odločanja pred višjimi sodišči določa v 36. členu tudi Zakon o pravdnem postopku<sup>43</sup> (ZPP). Upravno sodišče ima v sodnem sistemu Republike Slovenije v organizacijskem smislu in glede na položaja sodnikov položaj višjega sodišča (3. točka drugega odstavka 98. člena Zakona o sodiščih<sup>44</sup> (ZS)), zato je bilo senatno sojenje v upravnem sporu določeno kot pravilo, od katerega ureditev odstopa v primerih, ki so taksativno naštetih v drugem odstavku veljavnega 13. člena ZUS-1<sup>45</sup>, ko o zadevi odloča sodnik posameznik. Senat sestavljajo: en sodnik kot predsednik senata, sodnik poročevalec in sodnik – član senata (prvi odstavek 105. člena ZS). Senat poklicnih sodnikov zagotavlja večjo strokovnost, enotnost sodne prakse in s tem večjo pravno varnost<sup>46</sup>.

Vrhovno sodišče RS je v sklepu pod opr. št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020 zavzelo stališče, da je tudi v upravnem sporu izvedba glavne obravnave obvezna, na njej pa se bo tako poleg pravnih vprašanj ugotavljalo tudi dejansko stanje. Vrhovno sodišče RS je v navedenem sklepu zapisalo, da »glede na pravico do glavne obravnave iz 22. člena Ustave,

<sup>43</sup> Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1 in 70/19 – odl. US

<sup>44</sup> Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOP DVE

<sup>45</sup> – če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 eurov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje;

– če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta;

– če gre za enostavno dejansko in pravno stanje;

– če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.

<sup>46</sup> Ude, Lojze, Galič, Aleš (2005): Pravdni postopek, zakon s komentarjem, 1. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV Založba, Ljubljana 2005

ki izhaja iz navedenih stališč Ustavnega sodišča, je treba šteti, da je navedena zakonska določba protiustavna, saj gre za nedopustno izjemo od glavne obravnave.« Gre za določbo druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki določa, da lahko Upravno sodišče odloči brez glavne obravnave tudi, »če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista 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.«. V obrazložitvi svojega sklepa je Vrhovno sodišče RS v 18. točki zapisalo tudi, da »Upravno sodišče navedene zakonske določbe ne sme (več) uporabiti kot podlago za odločanje na seji.«.

Iz navedene odločbe Vrhovnega sodišča tudi izhaja, da je položaj sodnika Upravnega sodišča kot višjega sodnika različen od njegove funkcije, saj vodi in odloča v postopku na prvi stopnji. Upošteva določbo 22. člena ZUS-1, ki pravi, da se v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, kolikor ta zakon ne določa drugače, to pomeni, da se uporabljajo določbe, ki urejajo redni pravdni postopek na prvi stopnji. Poudariti je treba, da ZPP tudi v okviru postopka s pritožbo v 349. členu določa, da če ni v 25. poglavju tega zakona drugače določeno, veljajo določbe tega zakona o postopku pred sodiščem prve stopnje smiselno tudi za postopek pred sodiščem druge stopnje.

Ob upoštevanju tega dejstva se lahko predvideva, da se bo povečala obremenjenost sodnikov in s tem tudi podaljšal čas reševanja posamezne zadeve, kar bo imelo za posledico večje število nerešenih zadev. Zato obstaja možnost, da bo ogrožena pravica do sojenja v razumnem roku, ki jo zagotavlja 23. člen Ustave Republike Slovenije<sup>47</sup> (Ustava).

Predlagatelj se je pri oblikovanju ustreznih zakonskih rešitev najprej ustavil pri vprašanju, kaj sploh je povečanje učinkovitosti upravnega spora. Čeprav je gotovo, da je hitrost odločanja sodišča pomemben element, pa nikakor ni edini. Hitrost odločanja je v načelu lahko nasprotna učinkovitosti varstva bodisi procesnih bodisi materialnih pravic strank v postopku. Zato je kot povečanje učinkovitosti upravnega spora sprejemljiva le taka rešitev, ki ne pomeni posega v učinkovito varstvo pravic in na ustavi neutemeljenega posega v ustavno pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave<sup>48</sup>.

V spremenjenem in dopolnjenem 13. členu ZUS-1 je v luči aktualne situacije na področju upravnega sodstva z namenom njegove razbremenitve kot, po mnenju predlagatelja, ena izmed najučinkovitejših rešitev, določeno, da v upravnem sporu primarno odloča sodnik posameznik (prvi odstavek noveliranega 13. člena). Predlagatelj ocenjuje, da lahko tudi upravni sodnik, ki sodi kot sodnik posameznik zagotavljal enako kakovost sojenja kot bi jih sicer senat, oziroma bi vztrajanje na senatnem sojenju pred upravnim sodiščem lahko privedlo do posegov v ustavno pravico posameznika, da o njegovih pravicah brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Še vedno pa predlagana ureditev dopušča možnost sojenja v senatu. V skladu z drugim odstavkom noveliranega 13. člena upravno sodišče še vedno odloča v senatu treh sodnikov, če tako določa zakon in če tako odloči predsednica oziroma predsednik sodišča (v

<sup>47</sup> Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a

<sup>48</sup> Pirnat Rajko, Nekaj misli o zvečanju učinkovitosti upravnega spora, Podjetje in delo, št. 6-7, 2005, str. 1039-1050

nadaljevanju: predsednik sodišča). Tretji odstavek noveliranega 13. člena namreč senatno sojenje omogoča v primeru, ko sodnik posameznik, ki mu je zadeva dodeljena v reševanje, poda predsedniku sodišča predlog, da se o zadevi odloča v senatu, in ta ugodí predlogu. Sodnik posameznik tak predlog lahko poda, če meni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih in dejanskih vprašanj. Kot faza postopka, v kateri sodnik posameznik lahko poda omenjeni predlog, je določen čas pred pošiljanjem tožbe v odgovor stranki. Sodnik predloga po tem trenutku ne more več podati. Takrat je sodnik posameznik že dovolj seznanjen z zadevo in lahko presodi, ali njena zapletenost zahteva senatno odločanje. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe.

Zakonski predlog posebne pritožbe ne ureja, saj je zakonodajalec s tako ureditvijo želel doseči, da izbira sojenja po sodniku posamezniku ali v senatu ne bi bila posebej regulirana pravica strank in s tem nek na novo uzakonjen postopek, ki bi vključeval dodatna pravna sredstva ter potencialno povzročal spore o tem, ali bi v zadevi moral soditi eden ali več sodnikov. Kot že pojasnjeno, sodnik posameznik zagotavlja enake garancije za sojenje kot senat. Je višji sodnik, temu primerno kvalificiran in sposoben samostojno odločiti v upravnem sporu, zato naj bi se sojenje po sodniku posamezniku štelo kot enakovredno sojenje v senatu. Gre torej za organizacijski ukrep oziroma ukrep pravosodne uprave, zoper odločitev predsednika upravnega sodišča stranke nimajo možnosti pritožbe.

Kadar po sklepu predsednika sodišča o upravni zadevi odloča senat, v njem sodeluje sodnik posameznik, ki je podal predlog za odločanje v senatu, ter dva druga sodnika, ki ju določi predsednik upravnega sodišča v skladu s pravili sodnega reda o dodelitvi zadev na dan, ko predsednik sodišča ugodí predlogu.

Četrty odstavek noveliranega 13. člena ZUS-1 na novo določa, da ima pooblastila sodnika posameznika v postopku, v katerem v skladu s tretjim odstavkom tega člena sodi senat, predsednik senata. Določeno je tudi, da o obnovi postopka v primeru, ko v upravnem sporu na prvi stopnji odloča sodnik posameznik, odloča sodnik posameznik, v primerih iz tretjega odstavka tega člena pa senat (peti odstavek noveliranega 13. člena).

## **K 2. členu:**

Z 2. členom predloga zakona se spreminjata tretji in peti odstavek 17. člena veljavnega zakona. 17. člen ZUS-1 opredeljuje tožnika in toženca v upravnem sporu. V tretjem odstavku 17. člena ZUS-1 je določeno, da je lahko tožnik tudi zastopnica oziroma zastopnik javnega interesa, v primerih, ki jih določa ZUS-1. Ta v 18. členu določa, da je zastopnik javnega interesa državno odvetništvo. Navedeni člen sicer navaja državno pravobranilstvo, vendar je ta organ z začetkom uporabe Zakona o državnem odvetništvu<sup>49</sup> (ZDOdv) prenehal delovati, njegove pristojnosti pa je prevzelo Državno odvetništvo Republike Slovenije (94. člen ZDOdv). Skladno s tem tudi 100. člen ZDOdv določa, da v drugem zakonu uporabljeni izraz državno pravobranilstvo« pomeni državno odvetništvo.

S predlagano spremembo tretjega odstavka 17. člena veljavnega zakona se črta beseda »ta«, saj je lahko Državno odvetništvo tožnik tudi na podlagi ureditve iz drugih zakonov, ne le na podlagi ureditve iz ZUS-1. Tako na primer lahko tudi drug zakon določi, da ima določen

---

<sup>49</sup> Uradni list RS, št. 23/17

državni organ ali organizacija status zastopnika javnega interesa, ki lahko zoper odločbo državnega organa vložijo tožbo na upravno sodišče.

Peti odstavek 17. člena ZUS-1 določa, da je toženec država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen če v primeru tožbe zoper državo oziroma lokalno skupnost Vlada Republike Slovenije (Vlada) oziroma župan po vložitvi tožbe za zastopnika določi drug organ države oziroma lokalne skupnosti. Toženec je torej praviloma država oziroma občina in ne njuni organi. V upravnem sporu ju zastopajo organi, ki so odločali v končnem postopku, razen če vlada oziroma župan ne odloči drugega organa. S predlagano spremembo petega odstavka 17. člena se določa, da Vlada oziroma župan lahko namesto organa, ki je odločal v končnem postopku, kot zastopnika določi državno ali občinsko odvetništvo, lahko pa tudi odvetnika ali odvetniško družbo. S slednjim se lokalnim skupnostim, ki nimajo ustanovljenega občinskega odvetništva ali medobčinskega odvetništva ali določenega občinskega odvetnika<sup>50</sup>, omogoča, da za zastopanje pooblastijo odvetnika ali odvetniško družbo. Enako možnost ima po predlogu tudi država.

### **K 3. členu:**

Prvi odstavek 18. člena ZUS-1 določa, da je zastopnik javnega interesa v upravnem sporu državno pravobranilstvo. Preimenovanje državnega pravobranilstva v državno odvetništvo sledi ureditvi ZOdv iz leta 2017, na podlagi katere je bilo namesto Državnega pravobranilstva ustanovljeno Državno odvetništvo.

### **K 4. členu:**

Predlagana dopolnitev 20. člena ZUS-1 bo sodišču omogočila, da bo stranki lahko odredilo omejitev obsega in števila vlog ter ji naložilo pripravo pisnega povzetka bistvenih vprašanj iz vloženi vlogi ter določilo dolžino povzetka. Lahko ji bo tudi določilo rok, ki ne bo smel biti krajši od 15 dni, v katerem bo stranka lahko poslala vlogo pred narokom. Če bodo to utemeljevale posebne okoliščine, bo sodišče lahko določilo tudi krajši rok, ki pa ne bo smel biti krajši od osmih dni. Če stranka ne bo ravnala v skladu z navodilom sodišča, sodišče njene vloge ne bo upoštevalo. Sodišče bo lahko tudi odredilo omejitev časa za ustno podajanje navedb na naroku. Glede na to, da gre za postopek, ki praviloma sledi predhodno izvedenemu postopku pred upravnimi organi, je primerno, da ima sodišče pooblastilo, na podlagi katerega lahko doseže osredotočenje upravnega spora na njegova bistvena vprašanja brez nepotrebnega zavlačevanja postopka in s tem obremenjevanja sodišča.

Predlagana ureditev se glede določitve rokov naslanja na ureditev iz 269. člena<sup>51</sup> in 286.a člena<sup>52</sup> ZPP. Rok za pripravo pisnega povzetka je tako enak roku za vlaganje pripravljanih vlog v pripravah na glavno obravnavo in v okviru glavne obravnave v pravnem postopku.

---

<sup>50</sup> 50.c člena Zakona o lokalni samoupravi v prvem odstavku določa:

»Občina lahko v občinski upravi ustanovi občinsko odvetništvo. Dve ali več občin lahko v skladu z določbami tega zakona, ki urejajo skupni organ občinske uprave, ustanovi medobčinsko odvetništvo. Če občina ne ustanovi občinskega odvetništva ali medobčinskega odvetništva, lahko določi z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave, da naloge občinskega odvetništva opravlja občinski odvetnik.

<sup>51</sup> 269. člen ZPP:

## K 5. členu:

25. člen ZUS-1 določa pravila stroških v upravnem sporu. Pravila o stroških postopka po ZUS-1 sledijo naravi spora in so zato drugačna kot v ZPP. O stroških se namreč po ZUS-1 različno odloča ne samo glede na vrsto spora (spor o zakonitosti upravnega akta in spor polne jurisdikcije), temveč tudi glede na vrsto sprejete odločitve o glavni stvari. Povsem po določbah ZPP o stroških (151. do 173.a člen) odloči upravno sodišče takrat, ko gre za spor polne jurisdikcije (65. in 66. člen ZUS-1) in v primeru, ko se postopek s tožbo ustavi, ker je upravni organ izdal upravni akt, s katerim je bilo dokončno odločeno o tožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi, tožnik pa pri tožbi ne vztraja. V tem primeru se odloča o stroških tožnika in o vseh drugih stroških postopka na način, kot ga določa ZPP, in sicer po merilih iz 154. in 155. člena ZPP. To pomeni, da je kot temeljno merilo za določitev tistega, ki nosi stroške postopka, predviden (končni) uspeh strank v sporu in da se povrnejo (po objektivnem merilu) stroški, ki so bili za rešitev spora potrebni. Potrebni pa so tisti stroški, ki so v pravilnem razmerju s ciljem postopka. Kadar pa sodišče odloča o zakonitosti aktov (63. in 64. člen ZUS-1), kar velja za pretežno večino primerov, se upošteva načelo uspeha in se stroški priznajo samo takrat, kadar zmaga v sporu tožnik, to je, kadar sodišče tožbi ugodi in izpodbijani akt odpravi ali kadar ugotovi njegovo nezakonitost oziroma celo ničnost (68. člen ZUS-1). V tem primeru se tožniku prizna povračilo stroškov v pavšalnem znesku, prisojeni znesek pa se naloži v plačilo toženi stranki.<sup>53</sup> Povrnitev stroškov v upravnem sporu natančneje ureja Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu<sup>54</sup> (Pravilnik).

---

Po prejemu tožbe se opravijo priprave za glavno obravnavo.

Priprave na glavno obravnavo obsegajo preizkus tožbe, vročitev tožbe tožencu zaradi odgovora, razpis pripravljalnega naroka in razpis glavne obravnave.

Priprave za glavno obravnavo vodi predsednik senata.

Med pripravami za glavno obravnavo lahko stranke pošiljajo vloge, v katerih navedejo dejstva, ki jih imajo namen zatrjevati na glavni obravnavi, in dokaze, ki jih nameravajo predlagati. Brez poziva sodišča lahko vsaka stranka pošlje le dve pripravljalni vlogi. To lahko stori najpozneje 15 dni pred pripravljalnim narokom, sicer sodišče pripravljalne vloge ne upošteva.

<sup>52</sup> 286.a člen ZPP:

Sodišče lahko strankam pred pripravljalnim narokom ali na njem, kot tudi pred ali med glavno obravnavo s pisnim pozivom ali ustno na naroku naloži, da v roku, ki ga določi, odgovorijo na posamezna vprašanja glede okoliščin, ki so pomembne za odločitev, da dopolnijo ali dodatno obrazložijo svoje predhodne navedbe, predlagajo dodatne dokaze, predložijo listine, na katere so se sklicevale, se izjavijo o izvedenskem mnenju ali drugih izvedenih dokazih, podajo pisne izjave prič, se izjavijo o navedbah nasprotne stranke, podajo svoja pravna naziranja ali predložijo sodne odločbe glede sodne prakse, na katere se sklicujejo.

Po prejemu odgovora na tožbo, pripravljalne vloge ali izvedbi naroka lahko sodišče strankam določi rok, v katerem lahko predložijo naslednjo pripravljalno vlogo.

Sodišče določi rok iz prejšnjih odstavkov glede na zahtevnost dejanja, ki ga je treba opraviti, tako da stranki ostane dovolj časa, da se v postopku izjavi. Ta rok ne sme biti krajši od 15 dni, razen če posebne okoliščine primera utemeljujejo določitev krajšega roka, ki pa ne sme biti krajši od osmih dni.

Določba prvega odstavka tega člena ne posega v pravico stranke, da tudi brez poziva sodišča po pripravljalnem naroku predloži pripravljalne vloge. Te mora sodišču poslati dovolj zgodaj, da jih je mogoče vročiti nasprotni stranki pravočasno pred narokom, tako da zaradi zagotovitve pravice nasprotne stranke do izjavljanja ne bo potrebna preložitve naroka.

Vloge in listine, posredovane na poziv sodišča po prvem ali drugem odstavku tega člena, ki se predložijo po poteku roka, ki ga je določilo sodišče, in vloge, ki so predložene v nasprotju s prejšnjim odstavkom, se upoštevajo le, če jih stranka predhodno brez svoje krivde ni mogla predložiti, ali če njihova dopustitev po presoji sodišča ne bi zavlekla reševanja spora. Enako velja za strankine navedbe na naroku.

Sodišče stranko v pozivu za predložitev vlog in listin opozori na posledice zamude.

<sup>53</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str.142 in 143.

Predlagatelj meni, da je treba v primeru, da se izvede glavna obravnava, strankam priznati povračilo stroškov skladno s splošnimi pravili pravnega postopka in to tako tožeči kot toženi stranki, saj ni razloga, da bi zaradi izvedbe glavne obravnave, zaradi katere je sodišče v postopku bolj obremenjeno, kot bi bilo sicer, povečane stroške postopka nosili davkoplačevalci preko proračuna tožene stranke. Predlagano je, da ostane pavšalno povračilo v določenem znesku le za primer, ko je sodišče odločilo na seji. Seveda pa je v primeru, da tožeča stranka v sporu uspe, nasprotna – tožena stranka dolžna tožeči stranki skladno s pravilom uspeha povrniti vse nastale potrebne stroške postopka.

#### **K 6. členu:**

31. člen ZUS-1 ureja ravnanje predsednika senata (oziroma na podlagi 59. člena ZUS-1 sodnika poročevalca oziroma sodnika posameznika (druga in četrta alineja drugega odstavka 13. člena ZUS-1) s tožbo, ko izvaja preizkus njene popolnosti in razumljivosti. Ker se z noveliranim 13. členom določa, da Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku, in da ima pooblastila, ki jih ima sodnik posameznik v postopku, v katerem sodi senat, predsednik senata, razen če ZUS-1 določa drugače, je treba v 31. členu ZUS-1 besedilo »predsednica senata oziroma predsednik senata (v nadaljnjem besedilu: predsednik senata)« nadomestiti z besedo »sodnik«.

#### **K 7. členu:**

32. člen ZUS-1 ureja pogoje za izdajo in vsebino začasne odredbe. Četrty odstavek določa, da je za izdajo začasne odredbe pristojno sodišče, ki je pristojno za odločitev o tožbi, o izdaji začasne odredbe pa odloča senat, če ni za odločanje o zadevi pristojen sodnik posameznik. Ker se s predlogom novele v 13. členu spreminja sestava sodišča tako, da sojenje po sodniku posamezniku postane primarni način odločanja v upravnem sporu, je treba temu prilagoditi tudi zadnji stavek četrtega odstavka 32. člena ZUS-1 tako, da velja, da kadar sodišče odloča v senatu, senat odloči tudi o izdaji začasne odredbe, sicer pa o tem vedno odloča sodnik posameznik.

#### **K 8. členu:**

V 36. členu ZUS-1 so določene procesne predpostavke, ki pogojujejo oziroma preprečujejo začetek in tek sodnega postopka. Če te predpostavke niso izpolnjene, sodišče tožbo zavrže. V tretjem odstavku je določena sestava sodišča za odločanje o vsakem od razlogov za zavrženje tožbe. Pristojnost za izdajo sklepa, s katerim sodišče zavrže tožbo v predhodnem preizkusu tožbe, je po veljavni ureditvi razdeljena med senat, predsednika senata in sodnika posameznika. Slednji določa o zavrženju tožbe, če je po ZUS-1 pristojen za odločanje o zadevi. Po veljavnem drugem odstavku 13. člena ZUS-1 je sodnik posameznik pristojen za odločanje o zadevi:

- če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 eurov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje;
- če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta;

---

<sup>54</sup> Uradni list RS, št. 24/07 in 107/13

- če gre za enostavno dejansko in pravno stanje;
- če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.

Kadar torej po veljavni ureditvi odloča sodnik posameznik, je on pristojen za ugotavljanje razlogov za zavrženje tožbe v primerih iz vseh točk prvega odstavka 36. člena ZUS-1. Kadar pa po veljavni ureditvi o zadevi odloča senat, so pristojnosti za ugotavljanje razlogov iz prvega odstavka 36. člena ZUS-1 deljene med senat in predsednika senata. Ker se s predlagano novelo črta drugi odstavek 13. člena ZUS-1 in se kot primaren način odločanja v upravnem sporu uvaja sojenje po sodniku posamezniku, ostajajo izrecno določene le še pristojnosti senata in predsednika senata za ugotavljanje obstoja predpostavk za zavrženje tožbe v predhodnem preizkusu tožbe.

#### **K 9. členu:**

45. člen ZUS-1 ureja pripravljalni postopek v ožjem pomenu. Pripravljalni postopek omogoča, da so pred razpisom glavne obravnave oziroma pred odločanjem na seji rešena vsa tista procesna vprašanja, ki bi lahko pomenila oviro za odločanje o utemeljenosti tožbe. Zato prvi odstavek 45. člena ZUS-1 določa, da mora predsednik senata že pred obravnavo ukreniti vse potrebno, da se spor čim hitreje reši in določa, na kakšne možne načine lahko to stori. Ker gre v tej fazi postopka za procesne odločitve in procesna dejanja, jih opravlja predsednik sodišča. S predlagano spremembo prvega odstavka 45. člena ZUS-1 se predsednik senata nadomesti s sodnikom (posameznikom), saj ima v skladu s predlogom spremenjenega četrtega odstavka 13. člena ZUS-1 predsednik senata v postopku, v katerem sodi senat v skladu s predlogom spremenjenega drugega odstavka 13. člena ZUS-1, enaka pooblastila kot jih ima v postopku sodnik.

#### **K 10. členu:**

V 46. členu ZUS-1 so navedene procesne odločitve, ki so do naroka za glavno obravnavo oziroma do seje senata v pristojnosti predsednika senata. S predlaganima spremembama se v besedilu 46. člena ZUS-1 v zvezi z odločanjem v pripravljalnem postopku (o prekinitvi postopka, o ustavitvi postopka zaradi umika tožbe ali sodne poravnave in o zadevah, o katerih lahko odloči po predhodnem preizkusu tožbe) predsednik senata nadomesti s sodnikom (posameznikom). Predsednik senata ima namreč v skladu s predlogom spremenjenega četrtega odstavka 13. člena ZUS-1 v postopku, v katerem sodi senat v skladu s predlogom spremenjenega drugega odstavka 13. člena ZUS-1, enaka pooblastila kot jih ima sodnik.

#### **K 11. členu:**

53. člen ZUS-1 določa izjemo od načela neposrednosti pri izvajanju dokazov, ki se zagotavlja z izvedbo na glavni obravnavi, saj predsedniku senata omogoča, da posamezne dokaze izvede izven glavne obravnave, pod pogojem, da je to koristno za potek poznejše obravnave. Ker ima predsednik senata v skladu s predlogom spremenjenega četrtega odstavka 13. člena ZUS-1 v postopku, v katerem sodi senat v skladu s predlogom spremenjenega drugega odstavka 13. člena ZUS-1, enaka pooblastila kot jih ima sodnik, ki po predlagani spremembi ureditvi sestave sodišča razen izjemoma odloča v upravnem sporu, se besedi »predsednik senata« nadomestita z besedo »sodnik«.

## **K 12. členu:**

54. člena ZUS-1 med drugim določa, da lahko stranke pričam in izvedencem postavljajo vprašanja. Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči predsednik senata. Narok za izvedbo dokaza namreč po veljavni ureditvi vodi predsednik senata (oziroma zaproseni sodnik). Ker ima predsednik senata v skladu s predlogom spremenjenega četrtega odstavka 13. člena ZUS-1 v postopku, v katerem sodi senat v skladu s predlogom spremenjenega drugega odstavka 13. člena ZUS-1, enaka pooblastila kot jih ima sodnik, se s spremenjenim drugim odstavkom 54. člena ZUS-1 določa, da o dovoljenosti vprašanja, ki mu nasprotna stranka ugovarja, odloči sodnik.

## **K 13. členu:**

Prvi odstavek 55. člena določa, da vodi glavno obravnavo predsednik senata. Zadolžen je za organizacijo njenega poteka in vodenje vsebinske razprave. Poskrbeti mora, da se glavna obravnava opravi ob upoštevanju predpisanih pogojev in na način, ki v okoliščinah vsakokratnega primera zagotavlja, da bodo na njej obravnavana vsa pravna in dejanska vprašanja, ki so pomembna za pravilno in zakonito odločitev v tožbi. Predsednik senata v okviru formalno procesnega vodstva izprašuje stranke, izvaja dokaze, daje besedo članom senata, strankam in njihovim zakonitim zastopnikom ter pooblaščenecem ter razglaša odločbe senata (prvi odstavek 298. člena ZPP). Obenem skrbi za procesno vodstvo v materialnem smislu, to je v povezavi z vsebino v tožbi izpostavljenega spornega pravnega razmerja, s tem da zastavlja vprašanja in na drug primeren način skrbi, da se med obravnavo najdejo vsa odločilna dejstva, da se dopolnijo nepopolne navedbe strank o pomembnih dejstvih, da se ponudijo ali dopolnijo dokazila, ki se nanašajo na navedbe strank, in sploh da se dajo vsa potrebna pojasnila, da se ugotovita sporno dejansko stanje in sporno pravno razmerje, ki sta pomembna za odločbo (285. člen ZPP). Namen materialnega procesnega vodstva je torej razjasniti, kaj je sporno in kaj bo v postopku obravnavano.<sup>55</sup>

Po predlagani spremenjeni ureditvi prvega odstavka 55. člena ZUS-1 bi vodenje glavne obravnave namesto predsednika senata prevzel sodnik poročevalec. Senat bi lahko ob razpisu obravnave odločil, da pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja obravnave predsednik senata, preidejo na sodnika poročevalca. Predlagatelj takšno odločitev utemeljuje z vlogo sodnika poročevalca v postopku. Sodnik poročevalec je najbolj seznanjen z vsebino zadeve, zato bi lahko prevzel vlogo predsednika senata. To naj bi veljalo v postopku na prvi stopnji. Pravila ZPP, ki veljajo za senatno sojenje na drugi stopnji, bi se uporabljala za senatno odločanje v upravnem sporu na prvi stopnji. Predlagano je tudi, da sodnik poročevalec ne opravlja funkcije predsednika senata že po samem zakonu, ampak na podlagi sklepa senata. Pri tem se ureditev zgleduje po četrtem odstavku 347. člena ZPP, ki določa, da senat sodišča druge stopnje ob razpisu obravnave lahko odloči, da pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja obravnave predsednik senata, preidejo na sodnika poročevalca.

## **K 14. členu:**

---

<sup>55</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 319



56. člen ZUS-1 določa, da se o glavni obravnavi piše zapisnik. V pravni teoriji<sup>56</sup> velja stališče, da določba prvega odstavka obravnavanega člena ne zahteva izključno pisnega sledenja poteku glavne obravnave. Zato je treba besedno zvezo »se piše« razlagati v kombinaciji s katerikoli sprotim nastajanjem zapisa, ki je po vsebini najmanj enako informativen kot klasično (na)pisani zapisnik. To brez dvoma lahko velja za zvočno in slikovno sledenje glavni obravnavi, kjer zapis nastaja sproti. Z namenom jasnejše opredelitve je v prvem odstavku 56. člena ZUS-1 predlagano, da se beseda »piše« nadomesti z besedo »vodi«, ki jo uporablja tudi ZPP (prvi odstavek 125. člena).

Predlagano je tudi, da se drugi odstavek 56. člena ZUS-1 spremeni tako, da ima stranka pravico do dostopa do zvočnega oziroma zvočno-slikovnega posnetka, kadar se narok v celoti ali deloma snema.

Namen predlagane spremembe drugega odstavka 56. člena ZUS-1 je racionalizacija izdelave magnetogramov posnetkov glavnih obravnav. Predlagano je, da se magnetogram posnetka izdela, če to zahteva vrhovno sodišče v postopku s pravnimi sredstvi. Če takšna zahteva ni podana, se strankam namesto zapisnika o glavni obravnavi izroči zvočni posnetek glavne obravnave. Predlagatelj meni, da bo predlagana ureditev prinesla razbremenitev sodnikov in sodnega osebja.

Po veljavni ureditvi iz drugega odstavka 56. člena ZUS-1 podpišeta zapisnik predsednik senata oziroma sodnik poročevalec, pooblaščen za vodenje glavne obravnave (v tem okviru tudi za sestavo zapisnika), ali sodnik posameznik ter zapisnikar, če je bil udeležen pri sestavi zapisnika. Predlagana sprememba drugega odstavka 56. člena ZUS-1 je potrebna zaradi uskladitve s predlaganimi spremembami glede sestave sodišča iz 13. člena ZUS-1.

#### **K 15. členu:**

Postopek upravnega spora ne pozna posebnega poravnalnega naroka, na katerem bi sodišče preverilo možnost oziroma pripravljenost strank za sklenitev sodne poravnave. Razlog za njegovo izključitev je v naravi večine zadev v upravnih sporih, v katerih zaradi varstva javne koristi sploh ni mogoče pogovarjanje med strankami o vsebini rešitve spora. V tistih primerih, ko pa je, pa predsednik senata že v okviru pripravljalnega naroka vzpostavi pisno komunikacijo z njimi in jih povabi k sklenitvi poravnave (prva alineja prvega odstavka 45. člena ZUS-1). V vsakem primeru je sodno obravnavo mogoče skleniti le na naroku, saj se sporazum o poravnavi vpiše v zapisnik (ZPP). V ta namen sodišče lahko razpiše pripravljalni narok (279.c člen ZPP), ki se, če na njem ni sklenjena sodna poravnava in ob predpisanih pogojih, lahko takoj nadaljuje z glavno obravnavo, stranke pa lahko sklenejo sporazum pred sodiščem prve stopnje vse do izdaje njegove odločbe.<sup>57</sup> S predlagano spremembo v prvem odstavku 58. člena ZUS-1 se razširja zakonska podlaga za opravo sodne poravnave. Za upravni postopek je značilno enostransko razmerje med upravnim organom in stranko, v katerem je stranka v izrazito podrejenem položaju, za upravni spor pa velja nasprotno, da sta organ in stranka v enakovrednem procesnem položaju. Zato bi po

<sup>56</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 322

<sup>57</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 328

mnenju predlagatelja v upravnem sporu kazalo spodbujati alternativne načine reševanja sporov.

V drugem in tretjem odstavku 58. člena ZUS-1 so določene pravne posledice odsotnosti strank z razpisane glavne obravnave. Sankcija je, da se glavna obravnava opravi brez navzočnosti tožene stranke ali pa, da se sploh ne opravi, če na glavno obravnavo ne pride tožnik. V spremenjenem drugem odstavku obravnavanega člena je določena sankcija za primer, ko na pripravljalni ali prvi narok za glavno obravnavo ne pride tožnik ali nobena izmed strank. V tem primeru sodišče odloči na seji in le na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta (60. člen ZUS-1). Po mnenju predlagatelja predlagana sankcija ni nesorazmerna in je skladna s pravico do glavne obravnave, saj ima stranka možnost izpodbijati dejansko stanje, vendar če na razpisano glavno obravnavo ne pride in ne izkoristi svoje pravice do izjave, sodišče odloča le še o pravnih vidikih upravnega spora.

Ustavno sodišče je namreč v svoji novejši praksi pravico do glavne obravnave v upravnem sporu opredelilo kot samostojno človekovo pravico, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave<sup>58</sup>. Ta človekova pravica sicer ni absolutna, mora pa biti vsak poseg vanjo zakonsko določen ter mora prestati ustavna testa legitimnosti (iz tretjega odstavka 15. člena Ustave) in sorazmernosti (2. člen Ustave). Glavna obravnava v upravnem sporu je temeljnega pomena za uravnoteženje položaja strank. Na izvedeni glavni obravnavi sodišče s strankami razčišča sporna vprašanja in ugotavlja dejansko stanje, s čimer se neposredno seznanjajo s pravnimi in dejanskimi vidiki spora, stranke pa imajo možnost, da poskušajo sodišče prepričati o pravilnosti svojih argumentov. V odločbi Up-360/16 z dne 18. junija 2020<sup>59</sup> je Ustavno sodišče poudarilo, da izvedba glavne obravnave v upravnem sporu ni le sredstvo za izvedbo dokazov, temveč je njen pomen tudi v tem, da omogoči srečanje organa in stranke v procesno enakopravnem razmerju z namenom, da se na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo, potrebno za presojo, ki jo mora opraviti Ustavno sodišče. Osrednji del sodnega odločanja so prav presoja navedb in trditev strank, izvedba predlaganih dokazov o obstoju pravno pomembnih dejstev in prosta presoja dokazov v povezavi s temi dejstvi. Skladno z določbami ZUS-1 in ZPP je strankam dana pravica do osebne navzočnosti in sodelovanja na glavni obravnavi, stranke pa se lahko svoji procesni pravici prihoda in sodelovanja na glavni obravnavi tudi odpovejo. Navzočnost stranke na glavni obravnavi je torej strankina pravica in ne dolžnost (primerjaj sodbo Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 675/2010 z dne 21. aprila 2010).<sup>60</sup>

V zvezi s predlagano ureditvijo pa je treba v vsakem konkretnem postopku presoditi, ali so bili izpolnjeni naslednji pogoji: da so bile stranke pravilno vabljene na glavno obravnavo in da za svojo odsotnost niso izkazale upravičenih razlogov oziroma ni splošno znanih okoliščin, iz katerih izhaja, da stranka iz upravičenih razlogov ni mogla priti na narok.

#### **K 16. členu:**

---

<sup>58</sup> 22. člen (enako varstvo pravic): Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

<sup>59</sup> Uradni list RS, št. 13/2021 z dne 29. 1. 2021

<sup>60</sup> Glavna obravnava pred upravnim sodnikom, str. 21, 22 in 29

V prvem odstavku 59. člena ZUS-1 je uzakonjeno pravilo, da upravno sodišče na prvi stopnji odloča po opravljeni glavni obravnavi. Glavna obravnava je ključni instrument za zagotavljanje pravice do sodelovanja v postopku (kontradiktornost postopka). Namen glavne obravnave je omogočiti strankam, da se izjavijo o vseh pravno pomembnih vidikih obravnavane zadeve, da komentirajo izjave vseh udeležencev upravnega spora, da se opredelijo do predlaganih dokazov, tudi tistih, ki jih bo sodišče izvedlo po uradni dolžnosti, da predlagajo svoje dokaze ter da pri izvedbi dokazov aktivno sodelujejo.

59. člen ZUS-1 ureja izjemo od pravila iz 51. člena ZUS-1, torej odločanje upravnega sodišča brez glavne obravnave, na seji. Tako lahko sodišče odloča brez glavne obravnave, če dejansko stanje, ki je podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. Glavna obravnava je namreč sredstvo za izvajanje dokazov, dokaze pa je treba izvajati za ugotovitev dejanskega stanja, pomembnega za odločitev. Če to ni sporno, glavna obravnava v upravnem sporu ni potrebna. Tudi po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), k ga je to ponovilo v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* (sodba št. 32303/13 z dne 13. 3. 2018), iz prvega odstavka 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) sicer izhaja pravica do javne oziroma ustne obravnave pred sodiščem prve in edine stopnje, vendar ta pravica ni absolutna, saj so izjemne okoliščine dopustne. Po mnenju ESČP so izjemne okoliščine, ki omogočajo odločanje brez glavne obravnave tesno povezane z naravo spora, o katerem odloča sodišče. ESČP se je v eni od svojih zadev sklicevalo na svojo sodno prakso, po kateri so takšne okoliščine podane, kadar gre za odločanje o izključno pravnih ali zahtevnih vprašanjih ter ni dvoma glede verodostojnosti ali nasprotujočih dejstev. Prav takšna je izjema iz prvega odstavka 59. člena ZUS-1 (razen če gre za primer iz tretjega odstavka istega člena).<sup>61</sup>

Po predlogu spremenjenega prvega odstavka 59. člena sodišče lahko odloči brez obravnave (sojenje na seji): če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankama ni sporno ali če sodišče odloča le na podlagi listin in stranke soglašajo oziroma se izjavijo, da se glavna obravnava ne opravi, pri čemer sodišče ni vezano na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta. S to določbo se sodišču daje možnost, da odloči na seji, tudi če je dejansko stanje med strankama sporno, pa odloča le na podlagi listin, stranke (tožnik, toženec in stranski udeleženec) pa soglašajo oziroma se v tožbi, odgovoru na tožbo ali drugi pisni vlogi izrecno izjavijo, da ni potrebe, da sodišče odloča na glavni obravnavi, torej, da glavne obravnave ni treba izvesti. Določeno je, da v takem primeru sodišče ni vezano na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta, tudi če odloči na seji.

V drugem odstavku 59. člena ZUS-1 so določene tri izjeme, ki upravičujejo odločanje sodišča brez glavne obravnave tudi, če je dejansko stanje med strankama sporno.

Prva izjema omogoča odločanje brez glavne obravnave, če je že na podlagi tožbe in izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena ZUS-1, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom. Sodišče torej brez glavne obravnave lahko tožbi ugodi, kadar je dejansko stanje sporno, vendar le, če ne odloči tudi o stvari sami, temveč

---

<sup>61</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 333

izpodbijani akt le odpravi<sup>62</sup>. Ovira pri uporabi te določb pa je podana, če je v predhodnem upravnem postopku sodeloval še stranski udeleženec z nasprotnim interesom. Sodišče torej, kadar je v postopku udeležena še tretja oseba, ne sme odločiti brez glavne obravnave niti, če je očitno, da je treba tožbi ugoditi in zadevo vrniti v ponovno odločanje upravnemu organu.

V skladu s tretjo izjemo iz drugega odstavka 59. člena ZUS-1 lahko sodišče odloča brez glavne obravnave tudi, kadar je med strankama dejansko stanje sporno, če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

Slednjič, druga izjema iz veljavnega drugega odstavka 59. člena ZUS-1 sodišču omogoča, da odloči brez glavne obravnave, kadar je med tožnikom in tožencem dejansko stanje sporno, vendar stranke navajajo samo tista nova dejstva in dokaze, ki jih v skladu z ZUS-1 sodišče ne more upoštevati ali pa za odločitev niso pomembni.

Vrhovno sodišče RS je v sklepu X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 zavzelo stališče, da je ta zakonska določba protiustavna, opustitev glavne obravnave na podlagi te izjeme pa pomeni kršitev človekove pravice strank do glavne obravnave iz 22. člena Ustave, zato upravno sodišče te zakonske izjeme ne sme več uporabljati. Glavna obravnava v upravnem sporu je namenjena tudi odločanju o tem, katere dokaze je treba izvesti za razjasnitev spornega dejanskega stanja, in to presojo je treba opraviti na sami glavni obravnavi. Ker izjema iz druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1 to onemogoča, jo je Vrhovno sodišče RS presodilo za protiustavno in prepovedalo njeno nadaljnjo rabo. Zaradi tega je predlagano črtanje druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1.

Tretji odstavek 59. člena določa izjemo od izjeme iz prvega odstavka in ostaja v predlogu noveliranega 59. člena nespremenjen.

Četrty odstavek 59. člena ZUS-1 določa izjemo, ki se nanaša na sojenje v sporih o zakonitosti volilnih aktov. Po veljavni ureditvi sodišče odloča na seji. S predlagano spremembo četrtega odstavka se izjema, po kateri lahko sodišče odloči na seji, zameji le na tiste primere tekom kandidacijskega oziroma volilnega postopka po razpisu volitev, glede katerih se odloča do volilnega dneva, hkrati pa se s predlagano spremembo določa, da sodišče na seji sodi *praviloma*, kar sodišču omogoča, da se lahko vedno, ko ni treba zagotoviti sodnega varstva v skladu z 22. členom Ustave<sup>63</sup>, odloči, da sodi na glavni obravnavi. Narava teh sporov zahteva izredno hitro odločanje, saj so v volilnih postopkih določeni roki za posamezna volilna opravila, da bi se volitve (bodisi lokalne volitve bodisi volitve v državni zbor) lahko izvedle na volilni dan, izjemno kratki. Kratki roki so zato določeni tudi za vložitev pravnih sredstev in za odločanje pristojnega sodišča o njih (rok 48 ur). V primerih, ko bo zahtevano posebno sodno varstvo volilne pravice po volilnem dnevu, pa bo sodišče ravnalo po 51. členu ZUS-1 oziroma področnem zakonu, ki ureja posamezno vrsto volitev, in odločilo po izvedeni glavni obravnavi.

---

<sup>62</sup> Torej sodišče samo ne more odločiti v sporu polne jurisdikcije, če ne opravi glavne obravnave in je dejansko stanje sporno.

<sup>63</sup> 22. člen (enako varstvo pravic):

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

Dopolnjen je tudi šesti odstavek, ki določa, da o pravnih sredstvih odloči sodišče na seji, če zakon ne določa drugače. S tem je sodišču dana možnost, da lahko odloča na glavni obravnavi, če tako oceni, tudi v postopku odločanja o pravnih sredstvih.

#### **K 17. členu:**

61. člen ZUS-1 v drugem odstavku določa temeljno pravilo senatnega odločanja. Ker se z novelo predlaga senatno sojenje kot izjema od pravila, po katerem upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku, se ta sprememba odraža tudi v diktiji spremenjenega drugega odstavka 61. člena.

#### **K 18. členu:**

64. člen ZUS-1 je podlaga za odločitev sodišča, ko presodi, da je tožba utemeljena, niso pa izpolnjeni pogoji za odločanje o tožnikovi pravici, obveznosti in pravni koristi. Po določbah navedenega člena lahko sodišče izpodbijani upravni akt le odpravi (prvi odstavek) ali ugotovi njegovo nezakonitost, če je akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi drugih oseb (drugi odstavek). Če sodišče izpodbijani akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponovni postopek (tretji odstavek), v katerem je pristojni organ pri izdaji novega upravnega akta vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na stališča, ki zadevajo postopek (četrti odstavek). Na to so vezani tudi drugi upravni organi, ki odločajo o rednih ali izrednih pravnih sredstvih zoper ta novi upravni akt (peti odstavek).<sup>64</sup>

S predlaganim novim tretjim odstavkom se določa, da lahko upravno sodišče v sodbi, s katero odpravi izpodbijani upravni akt, določi način njene izvršitve. Predlagana določba se zgleduje po ureditvi iz Zakona o ustavnem sodišču<sup>65</sup> (ZUstS). Na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS lahko Ustavno sodišče v odločbi, s katero odloči o protiustavnosti oziroma nezakonitosti predpisa, odloči tudi, kateri organ mora odločbo izvršiti in na kakšen način<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 356

<sup>65</sup> Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20

<sup>66</sup> Način izvršitve določi Ustavno sodišče v izreku odločbe, praviloma v zvezi s tehnikama razveljavitve z odložnim rokom oziroma ugotovitvene odločbe. Ustavno sodišče to pooblastilo običajno uporablja zato, da v času teka roka, v katerem mora zakonodajalec odpraviti protiustavnosti (oziroma tudi po poteku roka, če zakonodajalec protiustavnosti ne odpravi v roku), zagotovi ustavno skladno izvrševanje zakonske ureditve oziroma učinkovito izvrševanje kakšne človekove pravice ali temeljne svoboščine. (*OdIUS XIV*, 22, U-I-198/03, Ur. l. 47/05; *OdIUS XVI*, 63, U-I-7/07, Up-1054/07, Ur. l. 54/07). Pooblastilo za določanje načina izvršitve krepi položaj Ustavnega sodišča, in sicer tako v razmerju do zakonodajne oblasti kot tudi do sodne oblasti. Ustavno sodišče pooblastilo uporablja ne samo za določanje ustavno skladne razlage in uporabe protiustavnega predpisa, temveč pogosto tudi kot podlago za začasno določanje novih pravnih pravil. Del izreka, v katerem Ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe, ima pravno moč zakonske norme in v tem smislu Ustavno sodišče pravzaprav opravlja zakonodajno funkcijo (*OdIUS XII*, 93, U-I-60/03, Ur. l. 131/03). Dokler zakonodajalec ne odpravi ugotovljene protiustavnosti, morajo vsa sodišča in drugi organi ravnati v skladu z določenim načinom izvršitve, kakor če bi šlo za zakon. V tem smislu ima določitev načina izvršitve enak učinek kot razveljavitev zakona – v zadevah, ki še niso pravnomočno končane, je treba kot pravno podlago za odločitev uporabiti odločbo Ustavnega sodišča. (<https://e-kurs.si/komentar/dolocitev-nacina-izvrsitve-2/>)

Četrty odstavek 64. člena ZUS-1 določa, da mora upravni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo, oziroma v roku, ki ga določi sodišče. Pri ponovnem odločanju je upravni organ po veljavni ureditvi vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegovo stališče, ki se nanaša na postopek. Na pravno mnenje in stališča sodišča glede postopka je vezan tudi vsak drug upravni organ, ki odloča o rednih ali izrednih pravnih sredstvih zoper nov upravni akt, izdan na podlagi sodbe sodišča. Opisana določba zagotavlja učinkovitost sodnega varstva, ki ga zahteva 23. člen Ustave<sup>67</sup>. S predlagano dopolnitvijo četrtega odstavka 64. člena ZUS-1 se določa vezanost na izrek sodbe in na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno na glavni obravnavi v postopku, v katerem je sodišče ugodilo tožbi in odpravilo izpodbijani upravni akt.

O predlagani vezanosti upravnega organa v ponovnem odločanju je podalo svoje stališče tudi Vrhovno sodišče RS, ko je v 33. točki sklepa X Ips 220/2016<sup>68</sup> z dne 17. 5. 2017 zapisalo sledeče: »Ob morebitni ugotovitvi drugačnega dejanskega stanja glede revidentove udeležbe v poslih, kar bi narekovalo ugoditev tožbi, lahko sodišče ob izpolnjevanju za to podanih zakonskih pogojev samo odloči v zadevi ali pa odpravi izpodbijani upravni akt in vrne zadevo upravnemu organu v ponovni postopek, da skladno s pravnomočno sodbo sodišča o njej ponovno odloči. Ta bo pri tem vezan ne le na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka (64. člena ZUS-1), ampak tudi na s sodbo ugotovljena dejstva oziroma dejansko stanje, saj je to neločljivo povezano s pravnimi stališči glede pravice do izvedbe dokazov in s samim izrekom sodbe. Povedano drugače: upravni organ je v ponovljenem postopku vezan na materialno pravnomočno sodbo sodišča v upravnem sporu tako glede izreka kot tudi glede nosilnih razlogov, ki ta izrek utemeljujejo (2. člen ZS v povezavi s 1. členom ZUS-1).«.

#### **K 19. členu:**

V 71. členu ZUS-1 je določeno, kaj obsega sodba upravnega sodišča. V prvem odstavku je med drugim določeno, da sodba v uvodu vsebuje tudi navedbo imen in priimkov predsednika in članov senata. Ker se s predlogom zakona (v prvem odstavku 13. člena ZUS-1) določa kot primarno odločanje po sodniku posamezniku, je predlagano, da se v prvem odstavku 71. člena ZUS-1 med vsebino uvoda sodbe takoj za navedbo naslova sodišča doda navedbo imena in priimka sodnika in zapisnikarja.

#### **K 20. členu:**

Predlagani novi 71.a člen omogoča upravnemu sodišču izdajo sobe s skrajšano obrazložitvijo. S tem se vzpostavlja možnost, da sodišče po opravljeni glavni obravnavi in javni razglasitvi sodbe ni dolžno izdati sodbe s celotno obrazložitvijo, temveč samo oblikovati ustrezen izrek (npr. z navodili upravnemu organu, kako naj izvede nadaljnji postopek, če je bila tožba uspešna) in kratko obrazložitvijo nadaljnjih obveznosti stranke. Sodbo s skrajšano obrazložitvijo bo sodišče lahko izdalo v primeru, da stranki v določenem roku ne bosta napovedali uporabe pravnih sredstev, pritožbe ali revizije. Predlagatelj meni, da je stranki

<sup>67</sup> 23. člen (pravica do sodnega varstva): vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodi mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom.

<sup>68</sup> <http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2015081111408934/>

smiselno motivirati, da ne napovesta vložitev pritožbe, s tem, da se jima v tem primeru vrne del že plačane sodne takse.

Predlagana ureditev se v osnovi naslanja na ureditev sodbe v sporih majhne vrednosti v ZPP. Ta v tretjem odstavku 457. člena določa, da lahko sodišče pisno sodbo izdela v skladu s 324. členom ZPP ali v skladu s šestim odstavkom 323. člena ZPP. 324. člen<sup>69</sup> ZPP ureja pisno sodbo s polno obrazložitvijo, 323. člen<sup>70</sup> pa določa, da sodišče v primeru, da je razglasilo sodbo, lahko v roku osem dni od razglasitve sodbe izdela sodbo s skrajšano obrazložitvijo zoper katero je mogoče napovedati pritožbo v osmih dneh. Če stranka napove pritožbo, sodišče izdela sodbo s polno obrazložitvijo (v skladu s 324. členom ZPP). Rok za vložitev pritožbe (30 dni), začne teči z vročitvijo prepisa sodbe s polno obrazložitvijo. Pritoži se lahko le stranka, ki je napovedala pritožbo. Sodba mora biti v teh primerih izdelana v roku 15 dni in mora biti vročena obema strankama.

---

<sup>69</sup> 324. člen

(1) Pisna sodba mora imeti uvod, izrek in obrazložitev ter pravni pouk o pritožbi.

(2)Uvod sodbe obsega: navedbo, da se sodba izreka v imenu ljudstva, naslov sodišča, ime in priimek predsednika in članov senata, identifikacijske podatke strank iz 180.a člena tega zakona, ime in priimek in stalno oziroma začasno prebivališče zastopnikov in pooblaščenцев, kratko navedbo spornega predmeta, dan, ko je bila končana glavna obravnava, in dan, ko je bila sodba izdana.

(3) Izrek sodbe obsega odločbo, s katero je sodišče ugodilo posameznim zahtevkom, ki se nanašajo na glavno stvar in stranske terjatve, ali jih je zavrnilo, in odločbo o obstoju ali neobstoju terjatve, ki je bila uveljavljena zaradi pobota (tretji odstavek 319. člena).

(4) V obrazložitvi navede sodišče zahtevke strank in njihove navedbe o dejstvih, na katera se ti zahtevki opirajo, dokaze ter predpise, na katere je oprlo sodbo.

(5) V obrazložitvi zamudne sodbe, sodbe na podlagi pripoznave, sodbe na podlagi odpovedi ali vmesne sodbe na podlagi sporazuma strank, se navedejo samo razlogi, ki upravičujejo tako sodbo.

(6) Odločba revizijskega sodišča za obrazložitvijo vsebuje tudi imena in priimke vrhovnih sodnikov, ki so odločali, izid glasovanja z navedbo priimkov vrhovnih sodnikov, ki so glasovali za sprejeto odločitev, in priimkov vrhovnih sodnikov, ki so napovedali ločena mnenja.

<sup>70</sup> 323. člen

(1) Sodba mora biti pisno izdelana najpozneje v 30 dneh od dneva, ko je bila glavna obravnava končana.

(2) Izvirnik sodbe, ki se izda v fizični obliki, lastnoročno podpiše predsednik senata.

(3) Sodbo, ki se izda v elektronski obliki, podpiše predsednik senata s svojim elektronskim podpisom.

(4) Sodba se strankam vroči v overjenem prepisu ali elektronski obliki.

(5) Če je sodišče izdalo in razglasilo sodbo skladno z drugim odstavkom 321. člena tega zakona, lahko v osmih dneh od razglasitve izdela pisno sodbo s skrajšano obrazložitvijo.

(6) Sodba s skrajšano obrazložitvijo vsebuje samo navedbo zahtevkov in dejstev, na katere stranke opirajo zahtevke, ter pravni pouk o pritožbi. V pravnem pouku o pritožbi sodišče pouči stranko o dolžnosti predhodne napovedi pritožbe, roku za napoved pritožbe, pri katerem sodišču se napoved pritožbe vložijo in jo opozori na posledice neplačila sodne takse za napoved pritožbe. Prav tako jo pouči, da bo sodba z obrazložitvijo po četrtem odstavku 324. člena tega zakona izdelana, če bo napovedala pritožbo, in da bo lahko vložila pritožbo zoper to sodbo.

(7) Stranka mora napovedati pritožbo v osmih dneh od prejema sodbe iz prejšnjega odstavka.

(8) Če stranka napove pritožbo v roku iz prejšnjega odstavka, lahko vložijo pritožbo zoper sodbo, ki vsebuje obrazložitev po četrtem odstavku 324. člena tega zakona. Rok za vložitev pritožbe začne teči od vročitve prepisa te sodbe.

(9) Sodba iz prejšnjega odstavka mora biti pisno izdelana v 15 dneh od plačila sodne takse za napoved pritožbe.

(10) Stranka, ki je napovedala pritožbo, lahko umakne napoved pritožbe, dokler ji ni vročen prepis sodbe z obrazložitvijo iz četrtega odstavka 324. člena tega zakona. Umika napovedi pritožbe ni mogoče preklicati.

(11) Zoper sodbo se lahko pritoži samo stranka, ki je napovedala pritožbo.

(12) V zadevi, v kateri je ena stranka napovedala pritožbo, se prepis sodbe z obrazložitvijo po četrtem odstavku 324. člena tega zakona vroči tudi nasprotni stranki.

ZUS-1 v predlaganem 71.a členu določa, da sodba s skrajšano obrazložitvijo obsega navedbo tožbenih zahtevkov in dejstev, na katere stranke opirajo zahtevke, kratko navedbo razlogov in predpisov, na katero je sodbo oprlo, navodilo upravnemu organu, kako naj izvede nadaljnji postopek, če je bila tožba uspešna, pravni pouk o pravici do pritožbe ter navedbo, da bo sodba z obrazložitvijo po 71. členu ZUS-1 izdelana, če stranka napove pritožbo. Sodba s skrajšano obrazložitvijo mora vsebovati vse, kar je potrebno, da upravni organ v morebitnem ponovnem postopku zna odločiti. Po predlaganem členu je možno napovedati tudi vložitev predloga za dopustitev revizije.

V pravnem pouku sodbe s skrajšano obrazložitvijo sodišče v zvezi z vložitvijo pritožbe ali predloga za dopustitev revizije stranke pouči o dolžnosti predhodne napovedi pritožbe oziroma predloga za dopustitev revizije, roku za njuno napoved, pri katerem sodišču se ju vložijo in jih opozori na posledice neplačila sodne takse za njuno vložitev. Pouči jih tudi, da bo sodba z obrazložitvijo po 71. členu ZUS-1 izdana, če bo katera od strank napovedala vložitev pritožbe ali predloga za dopustitev revizije.

Sodba, izdelana v skladu z 71. členom ZUS-1, je sodba s polno, neskrajšano obrazložitvijo, katere obrazložitev obsega tožbeni predlog, zahtevke, tožbene navedbe, dokazne predloge in navedbe odgovora na tožbo ter druge navedbe strank v postopku (iz pripravljanih vlog in glavne obravnave). Sodišče mora tudi navesti razloge, ki jih je upoštevalo po uradni dolžnosti. Do ugovorov se obrazloženo opredeli le, če so za odločitev pomembni in konkretni. Pavšalne in nerelevantne ugovore sodišče zavrne.

Obrazložitev sodbe, izdane v upravnem sporu, se pomembno razlikuje od obrazložitve sodbe, izdane v pravnem postopku. Ker gre za spor o zakonitosti, sodišče drugače od pravnega sodišča le izjemoma odloča na podlagi dejanskega stanja, ki ga je ugotovilo samo. V upravnem sporu sodišče namreč pravilnost v upravnem postopku ugotovljenega dejanskega stanja predvsem preverja oziroma to dejansko podlago le dopolnjuje. Pomankljivo ali napačno ugotovitev dejanskega stanja sodišče ugotovi na način logičnega nadzora razlogov izpodbijanega upravnega akta in podatkov, ki izhajajo iz spisov. Na glavni obravnavi sodišče zato izvaja dokaze le, kadar in če je to treba za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso izvedeni že v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta, ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba presoditi drugače, kot jih je presodil organ, ki je izpodbijani upravni akt izdal (drugi odstavek 51. člena ZUS-1). Stranke so pri navajanju novih dejstev in dokazov omejene (52. člena ZUS-1), odločitev sodišča, sprejeta na seji, pa lahko temelji le na dejanskem stanju, ugotovljenem v postopku izdaje upravnega akta (60. člen ZUS-1). Izjema so postopki, v katerih upravni postopek pred upravnim sporom ni bil voden (spori o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1 oziroma spori polne jurisdikcije glede zadev, v katerih se dejansko stanje v upravnem postopku ni ugotavljalo). V teh postopkih sodišče dejansko stanje ugotavlja samo. Iz navedenih razlogov je v obrazložitvi sodne odločbe treba razlikovati utemeljitev presoje pravilnosti dejanskega stanja, ugotovljenega v upravnem postopku, ter dejansko podlago odločitve sodišča v delu, v katerem je sodišče dejansko stanje ugotavljalo samo. V tem delu pa se obrazložitev sodbe upravnega sodišča o dejanski podlagi odločitve od obrazložitve sodbe pravnega sodišča skoraj ne razlikuje.<sup>71</sup> Ker lahko torej sodba v upravnem sporu obsega različne obrazložitve

---

<sup>71</sup> Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 400 in 401



glede na to, na kakšen način je utemeljeno dejansko stanje, v predlaganem členu ni mogoče odkazati na izdajo sodbe, ki jo sodišče izda v skladu s 324. členom ZPP.

Predlagani člen določa (tako kot za napoved pritožbe določa ZPP v sedmem odstavku 323. člena), da mora stranka napovedati vložitev pritožbe ali predloga za dopustitev revizije v osmih dneh od prejema sodbe s skrajšano obrazložitvijo.

Predlagani novi 71.a člen nadalje določa, da stranka, ki je napovedala vložitev pritožbe ali predloga za dopustitev revizije (izrecno je določeno, da samo ta stranka), pritožbo oziroma predlog za dopustitev revizije vložiti v osmih dneh od vročitve prepisa sodbe, ki vsebuje obrazložitev po 71. členu ZUS-1. Sodba s polno, neskrajšano obrazložitvijo mora biti pisno izdelana v 15 dneh po plačilu sodne takse za napoved pritožbe oziroma predloga za dopustitev revizije. Stranka lahko napoved do prejema prepisa sodbe iz 71. člena ZUS-1 tudi umakne, umika samega pa ne more preklicati. V zadevi, v kateri je ena od strank napovedala pritožbo oziroma predlog za dopustitev revizije, se prepis sodbe iz 71. člena ZUS-1 vroči nasprotni stranki.

#### **K 21. členu:**

Prvi odstavek 74. členu ZUS-1 ureja navajanje pritožbenih novot. V drugem odstavku je določeno, da predsednik senata sodišča prve stopnje po potrebi sam ali na zahtevo sodnika poročevalca sodišča druge stopnje opravi poizvedbe, da bi se preverila resničnost pritožnikovih navedb. S predlagano spremembo se v drugem odstavku 74. člena ZUS-1 predsednik senata nadomesti s sodnikom, saj ima v skladu s predlaganimi spremembami četrtega odstavka 13. člena ZUS-1 pooblastila sodnika posameznika v postopku, v katerem v skladu s tretjim odstavkom 13. člena sodi senat, predsednik senata.

#### **K 22. členu:**

V 93. členu ZUS-1 je urejeno postopanje vrhovnega sodišča, če v revizijskem postopku ugotovi bistveno kršitev določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih je dopustna revizija, pa takih kršitev v svojem postopku ni odpravilo (prvi odstavek) in če je bila v postopku pred sodiščem prve ali druge stopnje storjena kršitev iz 3. točke drugega odstavka 339. člena ZPP, razen če je bilo odločeno o zahtevku, o katerem že teče pravda (drugi odstavek). V primerih iz prvega odstavka 93. člena ZUS-1 vrhovno sodišče sodbo sodišča prve stopnje s sklepom v celoti razveljavi in vrne zadevo v novo sojenje istemu ali drugemu senatu sodišča prve stopnje oziroma drugemu pristojnemu organu. S predlagano spremembo prvega odstavka se poleg senata skladno s predlagano spremembo sestave sodišča v upravnem sporu (novelirani 13. člen ZUS-1) doda sodnik.

#### **K 23. členu:**

96. člen veljavnega ZUS-1 taksativno našteva razloge za obnovo postopka. S predlagano spremembo prvega odstavka se z novo 10. točko dodaja dodatni obnovitveni razlog. Po predlagani spremembi bo obnova postopka mogoča tudi v primeru, kadar bo ESČP ugotovilo, da so bile v postopku pred domačim sodiščem stranki kršene konvencijske pravice. Pri tem bo (naknadna) obnova postopka dovoljena pod tremi pogoji, ki morajo biti izpolnjeni kumulativno: da odškodnina glede na okoliščine konkretnega primera ne

predstavlja primerne zadoščenje za odpravo posledic, da je obnova nujna, da se kršitev odpravi, in da obnova postopka vpliva samo na pravni položaj predlagatelja.

Uvedba novega razloga za obnovo postopka, izdaja sodbe ESČP, je povzeta po nemškem in švicarskem pravu. Vendar je zaradi dejstva, da gre za pravnomočno sodbo in da nasprotna stranka v postopku pred ESČP ni mogla sodelovati, možnost obnove postopka omejena. Do obnove postopka ne pride vedno, ko je ESČP ugotovilo, da so bile v postopku kršene konvencijske pravice, temveč morata biti po švicarskem zgledu (drugi odstavek 328. člena švicarskega Zakona o pravnem postopku<sup>72</sup>) izpolnjeni še dve dodatni predpostavki: prvič, da odškodnina ni primerno zadoščenje za odpravo posledic, in drugič, da je obnova nujna, da se kršitev odpravi. Z namenom preprečiti, da uveljavljanje predlaganega novega obnovitvenega razloga ne bi posegalo v že pridobljene pravice tretjih oseb, je predlagan še tretji pogoja – da obnova vpliva le na pravni položaj njenega predlagatelja.

#### **K 24. členu:**

98. člen ZUS-1 določa, pri katerem sodišču se vloži predlog za obnovo postopka, katero sodišče nato o njem odloči in v kakšni sestavi. Tako je v tretjem odstavku določeno, da o predlogu za obnovo postopka odloči sodišče v senatu treh sodnikov, če ZUS-1 ne določa drugače. Z novim tretjim odstavkom je predlagano, da o predlogu za obnovo postopka odloči sodnik, razen če je v postopku na prvi stopnji odločal senat. Predlagana dopolnitev pomeni uskladitev z ureditvijo iz predloga noveliranega 13. člena ZUS-1, ki spreminja sestavo sodišča.

#### **K 25. členu:**

Predlagatelj predlaga, da se postopki, ki se začnejo pred uporabo tega zakona, končajo po določbah do zdaj veljavnega zakona.

#### **K 26. členu:**

Predlagano je, da se Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu uskladi v treh mesecih po uveljavitvi zakona.

#### **K 27. členu:**

Končna določba predvideva, da novela ZUS1-C začne veljati dva meseca po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Daljši *vacatio legis* je povezan z dejstvom, da bodo predvsem nove organizacijske rešitve terjale prilagoditev dela upravnega sodišča.

---

<sup>72</sup> Schweizerische Zivilprozessordnung (Zivilprozessordnung, ZPO) z dne 19. 12. 2008.

#### **IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO:**

##### 13. člen

(1) Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, če zakon ne določa drugače.

(2) Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku v naslednjih zadevah:

- če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 eurov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje;
- če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta;
- če gre za enostavno dejansko in pravno stanje;
- če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.

(3) O tem, ali zadeva izpolnjuje pogoje iz prve in tretje alineje prejšnjega odstavka, odloči na predlog sodnika poročevalca senat. Zoper ta sklep ni posebne pritožbe.

(4) O obnovi postopka v primeru iz prvega odstavka tega člena odloča senat, v primeru iz drugega odstavka tega člena pa sodnik posameznik.

##### 17. člen

(1) Tožnik je oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta.

(2) Zoper dokončen sklep, s katerim je bila osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, lahko vložijo tožbo tista oseba, kateri je bila pravica do udeležbe v postopku s tem sklepom zavrnjena.

(3) Tožnik je lahko tudi zastopnica oziroma zastopnik javnega interesa (v nadaljnjem besedilu: zastopnik javnega interesa) v primerih, ki jih določa ta zakon.

(4) Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku.

(5) Toženec je država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt iz prejšnjega stavka, razen če v primeru tožbe zoper državo oziroma lokalno skupnost Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) oziroma župan po vložitvi tožbe za zastopnika določi drug organ države oziroma lokalne skupnosti.

##### 18. člen

(1) Zastopnik javnega interesa v upravnem sporu je državno pravobranilstvo.

(2) Na zahtevo vlade v posamezni zadevi mora državno pravobranilstvo vložiti tožbo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa.

##### 20. člen

(1) Sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb.

(2) Sodišče ni vezano na dokazne predloge strank in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in k zakoniti ter pravilni odločitvi.

(3) V upravnem sporu stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta.

#### 25. člen

(1) Če sodišče v upravnem sporu odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi, odloči o stroških postopka po določbah Zakona o pravnem postopku.

(2) Stranka vselej trpi stroške, ki jih je povzročila po svoji krivdi, in stroške, ki so nastali po naključju, ki se je njej primerilo.

(3) Če je sodišče ugodilo tožbi in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, se tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s pravilnikom, ki ga izda ministrica oziroma minister, pristojen za pravosodje (v nadaljnjem besedilu: minister, pristojen za pravosodje). Prisojeni znesek plača toženec.

(4) Če sodišče tožbo zavrne ali zavrže ali se postopek ustavi, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, razen če se postopek ustavi po tretjem ali četrtem odstavku 39. člena tega zakona.

(5) Če se postopek ustavi po tretjem odstavku 39. člena tega zakona, ker je organ izdal upravni akt, s katerim je bilo dokončno odločeno o tožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi, tožnik pa pri tožbi ne vztraja, sodišče odloči o stroških postopka po prvem odstavku tega člena. Če pa se postopek ustavi po četrtem odstavku 39. člena tega zakona, sodišče odloči o stroških postopka po tretjem odstavku tega člena.

(6) Kadar sodišče v upravnem sporu odloča v sporih iz tretjega odstavka 7. člena tega zakona, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka.

(7) Če v primeru iz tretjega, četrtega in šestega odstavka tega člena nastanejo skupni stroški, odloči sodišče, v kakšnem razmerju jih trpijo posamezne stranke.

#### 31. člen

(1) Če je tožba nepopolna ali nerazumljiva, zahteva predsednica oziroma predsednik senata (v nadaljnjem besedilu: predsednik senata) od tožnika, naj v določenem roku odpravi pomanjkljivosti. Obenem ga mora poučiti, kaj in kako naj napravi, in ga opozoriti na posledice, če tega ne stori.

(2) Če tožnik v določenem roku ne odpravi pomanjkljivosti tožbe in sodišče zaradi tega zadeve ne more obravnavati, zavrže tožbo s sklepom, razen če spozna, da je izpodbijani upravni akt ničen.

#### 32. člen

(1) Tožba ne ovira izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena, kolikor zakon ne določa drugače.

(2) Sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda. Pri

odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank.

(3) Tožnik lahko iz razlogov iz prejšnjega odstavka zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno.

(4) Za izdajo začasne odredbe po prejšnjih odstavkih je pristojno sodišče, ki je pristojno za odločitev o tožbi. O izdaji začasne odredbe odloča senat, če ni za odločanje o zadevi pristojen sodnik posameznik.

(5) O zahtevi za izdajo začasne odredbe odloči sodišče v sedmih dneh od prejema zahteve s sklepom. Sodišče lahko izdajo začasne odredbe veže na pogoj, da tožnik položi varščino za škodo, ki utegne nastati nasprotni stranki zaradi njene izdaje.

(6) Zoper sklep iz prejšnjega odstavka lahko stranke v treh dneh vložijo pritožbo. Pritožba ne zadrži izvršitve izdane začasne odredbe. O pritožbi zoper sklep mora pristojno sodišče odločiti brez odlašanja, najkasneje pa v 15 dneh po prejemu pritožbe.

#### 36. člen

(1) Sodišče tožbo zavrže s sklepom, če ugotovi, da:

1. odločanje o sporu ne spada v sodno pristojnost;
2. je bila tožba vložena prepozno ali prezgodaj;
3. tožnik v svoji tožbi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oziroma, če po tem zakonu ne more biti stranka;
4. akt, ki se izpodbija s tožbo, ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu;
5. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno nima nobenih posledic za tožnika, ali pa so te posledice zanemarljive, razen če gre za rešitev pomembnega pravnega vprašanja;
6. upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, očitno ne posega v tožnikovo pravico ali v njegovo neposredno, na zakon oprto osebno korist;
7. je bila zoper upravni akt, ki se s tožbo izpodbija, mogoča pritožba, pa ta sploh ni bila vložena ali je bila vložena prepozno;
8. je bila o isti zadevi v upravnem sporu že izdana pravnomočna odločba.

(2) Na razloge iz prejšnjega odstavka mora sodišče paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka.

(3) Sklep v primerih iz 1., 4., 5., in 6. točke prvega odstavka tega člena izda senat, v ostalih primerih pa predsednik senata, razen če je po tem zakonu za odločanje v zadevi pristojen sodnik posameznik.

#### 45. člen

(1) Predsednik senata mora že pred glavno obravnavo ukreniti vse, kar je potrebno, da se spor čim hitreje reši. Zlasti lahko:

- stranke povabi k razpravi o spornem stanju ter k sklenitvi poravnave;
- strankam naloži, da v določenem roku navedejo dejstva in dokaze, dopolnijo ali pojasnijo njihove pripravljalne vloge ter predložijo listine in druge predmete, ki so primerni za deponiranje pri sodišču, zlasti pa, da se izjavijo o dejstvih, pomembnih za odločitev;
- pridobi potrebne podatke.

(2) Sodišče lahko izjave in dokazila, ki se navedejo oziroma predložijo po izteku roka, določenega po prejšnjem odstavku, zavrne in odloči brez nadaljnega ugotavljanja dejstev:

9. če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora,
10. če stranka zamude ni zadostno opravičila,
11. če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka.

#### 46. člen

V pripravljalnem postopku predsednik senata odloči:

12. o prekinitvi postopka;
13. o ustavitvi postopka zaradi umika tožbe ali sodne poravnave;
14. o zadevah, o katerih lahko odloči pri predhodnem preizkusu tožbe predsednik senata.

#### 53. člen

Predsednik senata lahko izven glavne obravnave izvede posamezne dokaze, vendar le, če je to koristno za potek poznejše obravnave.

#### 54. člen

Sodišče obvesti stranke o vseh narokih za izvedbo dokazov, ki jim stranke lahko prisostvujejo. Stranke lahko pričam in izvedencem postavljajo vprašanja. Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči predsednik senata.

#### 55. člen

- (1) Glavno obravnavo vodi predsednik senata.
- (2) Po oklicu zadeve predsednik senata pove bistveno vsebino spisa.
- (3) Potem dobi besedo tožnik, da razloži tožbo, za njim tožena stranka in druge stranke, da razložijo svoje stališče.
- (4) Na glavni obravnavi vloženi dokazni predlog se lahko zavrne samo s sklepom sodišča, ki mora biti ustno obrazložen.

#### 56. člen

- (1) O glavni obravnavi se piše zapisnik. Če so pisne vloge dokumentirane, se lahko zapisnik sklicuje nanje, vanj pa se vpišejo samo bistvena dejstva in okoliščine in izrek odločbe.
- (2) Zapisnik podpišeta predsednik senata in zapisnikar.

#### 58. člen

- (1) V upravnem sporu ni poravnalnega naroka in mirovanja postopka.
- (2) Če toženec ne pride na glavno obravnavo, se ta kljub temu opravi.
- (3) Če ne pride na obravnavo nobena od strank ali če ne pride tožnik, lahko odloči sodišče brez glavne obravnave.

#### 59. člen

(1) Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave (sojenje na seji), če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno.

(2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi v naslednjih primerih:

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena tega zakona, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,
- če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen tega zakona) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev,
- če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

(3) Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena sodišče odloči na glavni obravnavi, če:

- osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, ta možnost ni bila dana, pa ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena ZUP ali vsebinsko enake določbe drugega predpisa, ki ureja postopek izdaje upravnega akta,
- stranki ali stranskemu udeležencu v postopku izdaje upravnega akta ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe.

(4) Sodišče vselej sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov.

(5) Kadar sodišče sodi na seji, seja ni javna, sodnik poročevalec pa ima v postopku pred sejo enaka pooblastila, kot jih ima po določbah tega zakona predsednik senata.

(6) O pravnih sredstvih odloči sodišče na seji.

#### 61. člen

(1) Sodišče odloči o sporu s sodbo, o vprašanih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom, pa s sklepom, če ni s tem zakonom drugače določeno.

(2) Senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov.

(3) O posvetovanju in glasovanju se piše poseben zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar.

(4) Senat se posvetuje in glasuje brez navzočnosti strank.

#### 64. člen

(1) Sodišče tožbi ugotovi in s sodbo izpodbijani upravni akt odpravi:

15. če ga ni izdal pristojni organ;
16. če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep glede dejanskega stanja in da je treba pravo dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;
17. če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka (2. točka prvega odstavka in tretji odstavek 27. člena tega zakona), pa sodišče v svojem postopku

takih kršitev ni odpravilo in ni pogojev za zavrnitev tožbe po drugem odstavku 63. člena tega zakona;

18. če ugotovi, da je podan razlog iz 1. točke prvega odstavka 27. člena tega zakona, pa ni pogojev za zavrnitev tožbe po drugem odstavku 63. člena tega zakona.

(2) Če je bil izpodbijani upravni akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb, sodišče v primerih iz prejšnjega odstavka s sodbo ugotovi nezakonnost izpodbijanega upravnega akta. Če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, ravna sodišče po 67. členu tega zakona.

(3) Če sodišče upravni akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponoven postopek, v primeru iz 1. točke prvega odstavka tega člena pa pošlje zadevo v odločitev pristojnemu organu. Glede na vsebino zadeve lahko sodišče odpravi tudi druge akte, izdane v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta. Zadeva se vrne v stanje, v katerem je bila, preden so bili odpravljeni upravni akti izdani.

(4) V primerih iz prvega odstavka tega člena mora pristojni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo oziroma v roku, ki ga določi sodišče; pri tem je vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

(5) Na pravno mnenje in stališča sodišča iz prejšnjega odstavka je vezan tudi vsak drug upravni organ, ki odloča o rednih ali izrednih pravnih sredstvih zoper nov upravni akt, izdan na podlagi sodbe sodišča.

#### 71. člen

(1) Sodba obsega uvod (naslov sodišča, imena in priimke predsednika in članov senata ter zapisnikarja, imena strank in njihovih zastopnikov, označbo sporne zadeve, dan, ko je bila končana glavna obravnava oziroma opravljena seja senata), izrek, obrazložitev in pouk o pritožbi.

(2) Sodišču ni treba navajati razlogov za odločitev, če sledi utemeljitvi upravnega akta in to v sodbi ugotovi.

(3) Sodbo podpiše predsednik senata.

(4) Sodba se vroči strankam v overjenem prepisu.

#### 74. člen

(1) V pritožbi sme pritožnik navajati nova dejstva in dokaze le, če izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca postopka na prvi stopnji.

(2) Predsednik senata sodišča prve stopnje po potrebi sam ali na zahtevo sodnika poročevalca sodišča druge stopnje opravi poizvedbe, da bi se preverila resničnost pritožnikovih navedb.

(3) Če je sodišče na prvi stopnji samo ugotovilo dejansko stanje na opravljeni glavni obravnavi, lahko sodišče druge stopnje, kadar tožnik izpodbija pravilnost tako ugotovljenega dejanskega stanja, tudi samo opravi glavno obravnavo, če spozna, da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ponoviti vse ali le nekatere od že izvedenih dokazov pred sodiščem druge stopnje, ali če meni, da bi bilo treba ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze iz prvega odstavka tega člena, ki bi bili koristni za razjasnitev stvari.



(4) Za obravnavo pred sodiščem druge stopnje iz prejšnjega odstavka se smiselno uporabljajo pravila, ki veljajo za obravnavno pred sodiščem prve stopnje.

#### 93. člen

(1) Če vrhovno sodišče ugotovi bistveno kršitev določb postopka v upravnem sporu, zaradi katerih je dopustna revizija, pa takih kršitev v svojem postopku ni odpravilo, s sklepom v celoti ali deloma razveljavi sodbo sodišča prve stopnje in vrne zadevo v novo sojenje istemu ali drugemu senatu sodišča prve stopnje oziroma drugemu pristojnemu sodišču.

(2) Če je bila v postopku pred sodiščem prve ali druge stopnje storjena kršitev iz 3. točke drugega odstavka 339. člena Zakona o pravnem postopku, razen če je bilo odločeno o zahtevku, o katerem že teče pravda, vrhovno sodišče s sklepom razveljavi izdane odločbe in zavrže tožbo.

#### 96. člen

(1) Postopek, ki je bil pravnomočno končan s sodno odločbo, se na predlog stranke obnovi, če:

19. stranka zve za nova dejstva ali če najde nove dokaze ali dobi možnost uporabiti nove dokaze, na podlagi katerih bi bil spor zanjo ugodneje rešen, če bi se nanje sklicevala ali če bi jih uporabila v prejšnjem postopku;
20. se odločba opira na ponarejeno ali prenarejeno listino ali na krivo izpovedbo priče, izvedenca ali stranke pri zaslišanju pred sodiščem;
21. sodišče ni bilo sestavljeno po določbah tega zakona;
22. je pri odločitvi sodeloval sodnik, ki je bil ali bi moral biti po zakonu izločen;
23. se je postopka udeleževal nekdo, ki ne more biti stranka v upravnem sporu, ali če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik ali če zakoniti zastopnik oziroma pooblaščenec stranke ni imel potrebnega dovoljenja za opravljanje dejanj v postopku, razen če so bila posamezna dejanja v postopku pozneje odobrena;
24. se odločba opira na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo;
25. je prišlo do odločbe sodišča zaradi kaznivega dejanja sodnika ali delavca pri sodišču, strankinega zastopnika ali pooblaščenca, njenega nasprotnika ali nasprotnega zastopnika ali pooblaščenca;
26. stranka najde odločbo, ki je bila izdana že prej v istem upravnem sporu, ali dobi možnost, da jo uporabi;
27. prizadeti osebi ni bila dana možnost udeležbe v upravnem sporu.

(2) Zaradi razlogov iz 1. točke prejšnjega odstavka se sme obnova dovoliti le, če je sodišče samo ugotavljalo dejansko stanje.

(3) Zaradi razlogov iz 1., 2. in 5. do 9. točke prvega odstavka tega člena se sme dovoliti obnova samo, če se stranka brez lastne krivde ni mogla sklicevati nanje v prejšnjem postopku.

#### 98. člen

(1) Predlog za obnovo postopka se vloži pri sodišču, ki je pristojno za odločitev o njej.

(2) O predlogu za obnovo postopka odloči sodišče, ki je izdalo odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog.

(3) O predlogu za obnovo postopka odloči sodišče v senatu treh sodnikov, če ta zakon ne določa drugače.