

**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 Slovenije¹; 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).

Po prvem odstavku 157. člena Ustave upravni spor 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 po drugem odstavku 157. člena Ustave 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). V upravnem sporu se tako konkretizira in realizira pravica vsakega do (učinkovitega) sodnega varstva (23. člen Ustave), da o njegovih pravicah in pravnih koristih (obveznosti) na področju upravnih oziroma javno-pravnih sporov brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče po zakonitem (naravnem) sodniku, pri čemer mu morajo biti zagotovljena tudi druga jamstva poštenega sojenja, kot je t. i. enako varstvo pravic (22. člen Ustave), ki vključuje pravico do enakega obravnavanja strank (enakost orožij), pravico do izjave v kontradiktornem postopku itd., pravica do javnosti sojenja (24. člen Ustave), ki vključuje javnost sodnih obravnav in javnega izrekanja sodb. Nenazadnje, upravni spor je tudi izraz pravice do pravnega sredstva (25.

¹ 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.

člena Ustave), v širšem pomenu, da se upravni posamični akt na zahtevo stranke podvrže presoji sodišča kot neodvisnega organa.

Ureditev upravnega spora, kot velja danes, je bila uveljavljena leta 2007 z Zakonom o upravnem sporu² (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 zaupanje ljudi v delovanje sodišč ter prepreči možnost nastopa nerazumnih zamud pri sojenju, ki so v tistem obdobju predstavljale sistemski problem Republike Slovenije³ ter 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.^{4,5}

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 upravnopravnem področju.

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

³ 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.

⁴ Gl. obširno, pregledno in celovito obrazložitev Predloga Zakona o upravnem sporu (v nadaljnjem besedilu: predlog ZUS-1), zakonodajni postopek EPA 899-IV, spletne strani Poročevalca Državnega zbora:

https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfljo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9q7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGqS6GDn5BhsYGwQHGPHEaPfAAadwNCBOPx4FUfiNL8qNDQ11VFQEAAxcoa4!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C12565D400354E68C125718500270A55&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc

⁵ 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 pogostejše 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

V skladu s prvim odstavkom 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.⁶ 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 doseg 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.

Drugo širšo skupino sporov, ki se obravnava v upravnem sporu pa ob upoštevanju pomena drugega odstavka 157. člena in četrtega odstavka 15. 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

⁶ 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 mora stranka tudi v tem primeru 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 (gl. prvi odstavek 51. člena ZUS-1). Pravica do sojenja na javni glavni obravnavi je določena že s 23. členom Ustave⁷, tako da je poseg v to pravico možen le iz utemeljenih razlogov. Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi, vendar pa je v zvezi s tem predvideno kar nekaj pomembnih izjem (59. člen ZUS-1). Prvi razlog za te izjeme je dejstvo, da je v postopku le tožnik subjekt, katerega človekove pravice in temeljne svoboščine so varovane, toženec pa ne, saj sta praviloma toženki država ali lokalna skupnost, ki po svoji naravi nista varovani z ustavnimi pravicami, saj sta nosilki obveznosti, ki iz njih izhajajo. Glavna obravnava je torej namenjena pravici do sodnega varstva tožnika ter morebitnih drugih udeležencev v upravnem sporu, ki niso oblastveni organi, zato jo je možno opustiti v primerih, ko bi bila zgolj v interesu tožene stranke. Po drugi strani pa je glavna obravnava kot sodni postopek po svoji naravi potrebna le v primerih, ko je med strankami sporno dejansko stanje in ga mora sodišče samo ugotavljati, saj zgolj razprava o pravnih vprašanjih na glavni obravnavi ne bi imela posebnega smisla in bi predstavljala zgolj podaljševanje postopka (drugi odstavek 51. člena predloga zakona).⁸ Glavna obravnava je tudi izraz javnosti sojenja (24. člen Ustave) in zagotavlja izvedbo obojestranskega zaslišanja (natančneje izjave) strank (22. člen Ustave).

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

⁷ Gl. obrazložitev 51. člena predloga ZUS-1.

⁸ Prav tam.

obravnavo, 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 strankama 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 strankami 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 spora⁹

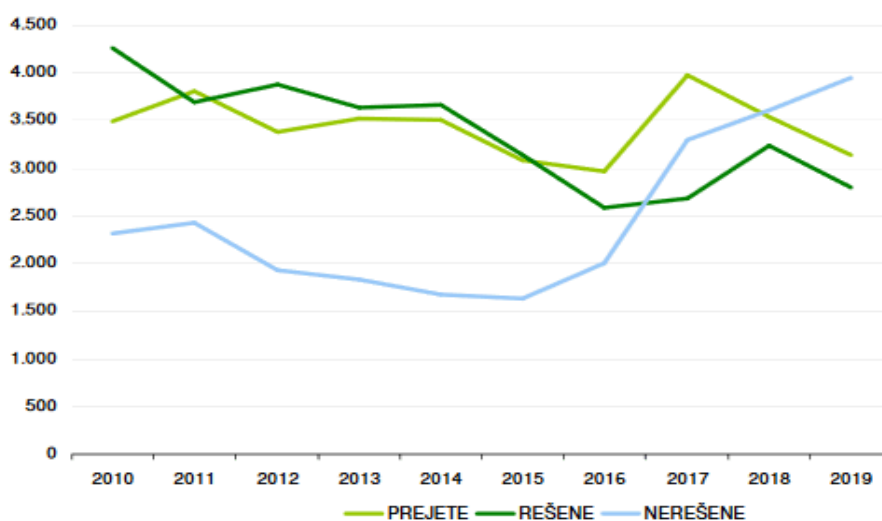
Upravne spore na prvi stopnji na podlagi 9. in 11. člena obravnava Upravno sodišče Republike Slovenije, ki ima sedež v Ljubljani in zunanje oddelke v Celju, Novi Gorici in Mariboru. Zunanji oddelki predstavljajo teritorialno in vpisniško ločene organizacijske enote. Na zunanjih oddelkih sodi upravno 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

⁹ 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), Letnega programa dela Upravnega sodišča RS za leto 2020 (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, objava dne 14.5.2020), publikacije Otvoritev sodnega leta 2021 (http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021021709564790, objava z dne 17. 2. 2021) in Letnega poročila Vrhovnega sodišča o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2020 (https://www.sodisce.si/mma_bin2.php?nid=2021042113263892&static_id=2021042113074907).

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 in 2020 je bilo določeno, da ima sodišče dovoljeno število 30 sodniških mest in 49 mest javnih uslužbencev za nedoločen čas, ter 5 mest za določen čas iz naslova projekta verifikacije deviznih vlog v letu 2019 oziroma v letu 2020 4 mesta za določen čas iz naslova projekta verifikacije deviznih vlog ter 1 mesto za določen čas iz naslova predhodnega preizkusa tožb, 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). Na dan 31. 12. 2020 pa je bilo zasedenih 28 sodniških mest (19 LJ, 4 MB, 3 NG, 2 CE) in 4 dodeljene sodnice (2 okrajni in 2 okrožni sodnici). Na dan 31. 12. 2020 je bilo zasedenih 53 mest javnih uslužbencev (40 LJ, 5 MB, 5 NG, 3 CE).

Povprečni letni pripad sporov (pomembnejših zadeve) v petletnem obdobju (od 2015 do vključno 2019) je znašal 3316 zadev. Za zadnjih 10 let¹⁰ 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

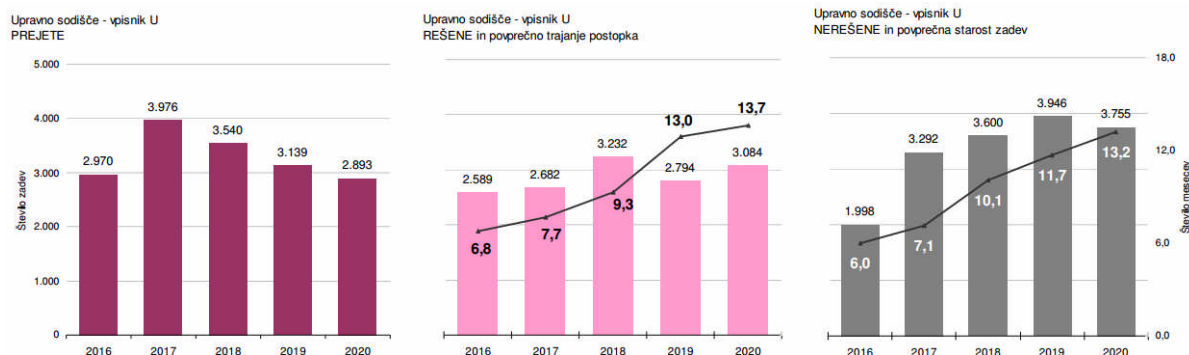
¹⁰ V prejšnjih letih pa je bilo gibanje pomembnejših zadev naslednje (ZUS-1 je začel veljati 1. januarja 2007):

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

tekočem letu, stanje reševanja zadev (prejete zadeve, zadeve v delu ter rešene in nerešene zadeve) pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije naslednje:

Vrsta Sodišča	2018						2019						2020					
	Vrsta zadev	PREJETE	REŠENE	NEREŠENE	Ovladovanje prejetih zadev	Povprečno trajanje postopka (mes)	PREJETE	REŠENE	NEREŠENE	Ovladovanje prejetih zadev	Povprečno trajanje postopka (mes)		PREJETE	REŠENE	NEREŠENE	Ovladovanje prejetih zadev	Povprečno trajanje postopka (mes)	
UPRAVNO SODIŠČE		6.084	5.770	3.642	95%	5,4	6.734	6.320	4.056	94%	5,9		6.080	6.296	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	

Gibanje upravnih zadev (pomembnejše zadeve) na Upravnem sodišču v zadnjih petih letih

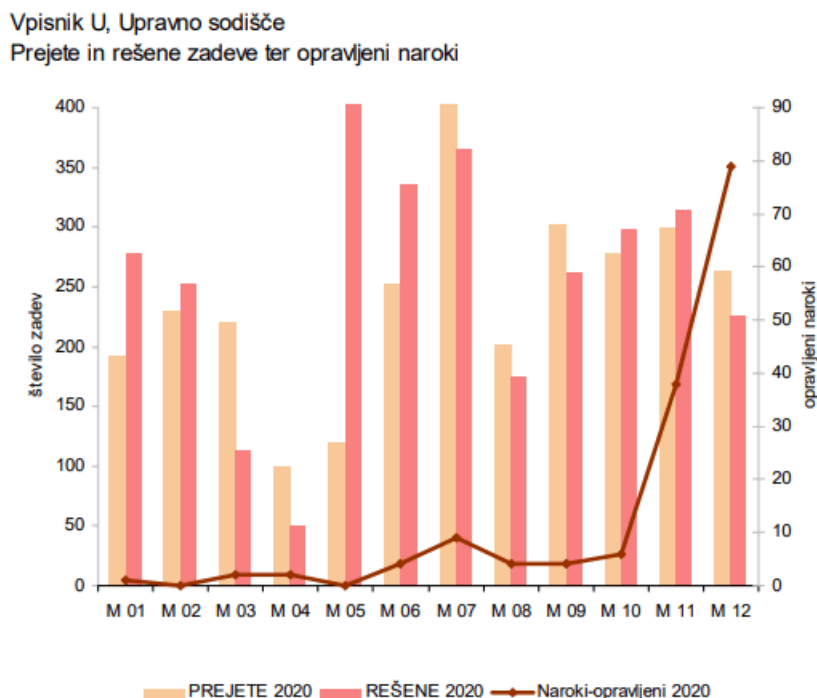


Upravno sodišče je v letu 2019 ob zmanjšanju števila prejetih zadev za 11 odstotkov, kar predstavlja za 401 sporov manjši pripad, rešilo za 14 odstotkov manj zadev kot v letu 2018, število nerešenih zadev pa se je povečalo za 10 odstotkov, tako da je konec leta 2019 ostalo nerešenih še več kot 3.900 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 nadaljevanju ESČP) 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 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 poslovala v omejenem obsegu, predvsem pa so se v omejenem obsegu izvajali naroki v skladu z odredbo predsednika Vrhovnega sodišča od 16. marca do 31. maja 2020 ter od 20. oktobra do konca leta 2020. 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 pomembnejših zadev (upad za 7 odstotkov), 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, se je tudi v letu 2020 podaljšal in je znašal 13,7 mesecev. Razloge za podaljšanje povprečnega časa reševanja zadev v letih 2019 in 2020 upravno 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.

Število prejetih in rešenih zadev ter izvedenih narokov v letu 2020, po mesecih:



Upravno sodišče je v letu 2020 sledilo stališču Vrhovnega sodišča iz odločbe, sklep VS RS opr. št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, s katerim se zelo omejuje uporabo izjem, ki so dovoljevale reševanje upravnih sporov na nejavnih sejah, in razpisuje glavne obravnave, zato se je tudi število opravljenih narokov v zadnjih dveh mesecih leta 2020 strmo povečalo.

Sodstvo ocenjuje, da bo navedeno botrovalo upočasnitev dela sodišča pri reševanju upravnih sporov, saj izvedba glavnih obravnav terja več časa kot reševanje zadev na sejah senata brez navzočnosti strank postopka.

(c) Dosedanje zakonodajne spremembe in zadnje pomembnejše sodne odločitve za področje upravnega spora

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)¹¹, 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. 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)¹² je prav tako pomenil zakonodajalčev 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 vzpostavitev 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, vložiti ugotovitveno tožbo, s katero zahteva ugotovitev nezakovitosti upravnega akta. V takem primeru sodišče izda ugotovitveno sodbo o nezakovitosti upravnega akta, odloči pa tudi o odškodninskem zahtevku, če 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)¹³. 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 vložiti 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 pravnega postopka (torej brez presoje sodišča o primerni uporabi pravil pravnega 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

¹¹ Uradni list RS, št. 62/10.

¹² Uradni list RS, št. 109/12.

¹³ Uradni list RS, št. 10/17.

»prednostno« ali »nujno« obravnavo zadev ali pa kot odločanje »brez odlašanja« ali »nemudoma«. Tožbe v upravnem sporu predstavljajo glavino 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 sta specializirana 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 pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja¹⁴, ki je v novem 39.a členu določil nove pristojnosti Upravnemu sodišču; gre za sodno varstvo v upravnem sporu 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 ESČP v zvezi s kršitvami prvega odstavka 6. člena EKČP 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 vplivalo 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)¹⁵, kjer je pred Upravnim sodiščem prišlo do odločitve brez opravljene glavne obravnave, ugotovilo, da je Slovenija kršila 6. člen (pravica do poštenega sojenja) 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).¹⁶

Primer se je nanašal na dodeljevanje javnih sredstev za financiranje znanstveno-raziskovalnih projektov v letu 2003. Ministrstvo je 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,

¹⁴ Uradni list RS, št. 72/19.

¹⁵ Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>.

¹⁶ (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.

ki se jo je poslužilo ministrstvo, in odsotnostjo sprejema formalne odločitve glede združitve postopkov, zatrjeval 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 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 vprašanja¹⁷. 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.¹⁸ 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)¹⁹. Zaradi razjasnitve med strankama spornega dejanskega stanja je pritožnik izrecno zahteval izvedbo glavne obravnave, na kateri bi sodišče izvedlo predlagani dokaz zaslišanja priče (zaradi očitka njene nepristranskosti). Po mnenju ESČP bi lahko drugačna ugotovitev dejstev glede

¹⁷ Npr. ker odločitev nima pomena za širšo javnost, 37. odstavek obrazložitve. Gl. tudi 41. odstavek v primeru Cimperšek proti Sloveniji (št. 58512/16).

¹⁸ Torej ko niso prisotni dvomi glede poštenega in razumnega odločanja (na podlagi pisnih vlog strank in druge predložene dokumentacije (37. odstavek obrazložitve). Lahko obstojijo postopki, kjer ustna obravnava ni potrebna, npr. kadar ni vprašanj kredibilnosti ali izpodbijanja dejstev, ki zahtevajo ustno obravnavo in sodišča lahko pošteno in razumno („fairly and reasonably“) odločijo na podlagi trditev strank in drugih pisnih dokumentov (gl. 41. odstavek v primeru Cimperšek proti Sloveniji (št. 58512/16), ki se sklicuje na primer *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski* [VS], št. pritožbe 55391/13), kjer poudari in povzame svojo prakso glede pomena glavne obravnave in dopustnih izjem, ki utemeljujejo njeno opustitev v okviru 6. člena EKČP (187. – 192. točka obrazložitve, še posebej 189. do 191. točka).

¹⁹ Gl. 39. odstavek obrazložitve.

tega aspekta pomembno vplivala na izid postopka. Upošteva je 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 obravnave²⁰. Zaradi navedene pomanjkljivosti v obrazložitvi sodbe postopek pred Upravnim sodiščem po presoji ESČP ni izpolnil zahtev poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije²¹.

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 sodbe v Sodnikovem informatorju²², razprava na sodniški šoli in posvetu upravnih sodnikov, ter tudi v obliki posebnega projekta v sodelovanju s Pravno fakulteto v Ljubljani²³, 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)²⁴, s katero je v določenem delu iz podobnih nosilnih razlogov (sicer v kazenskem kontekstu presoje kršitve po prvem odstavku 6. člena EKČP) 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 konkurence²⁵ 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 2020²⁶, s katero je ESČP prav tako ugotovilo, da je bila pritožniku kršena pravica do poštenega postopka. Upravno sodišče se je sklicevalo le na samo odločbo ministra in na noben drug dokaz, in zavrnilo zahtevo za ustno obravnavo, čeprav jo je pritožnik zahteval ter obrazložil in predlagal izvedbo dokaznega postopka z zaslišanjem prič o pravno relevantnih dejstvih. V vseh navedenih primerih je ESČP poudarilo, da predstavlja ustna in javna obravnava temeljno načelo, vsebovano v prvem odstavku 6. člena EKČP. V postopku pred sodiščem prve in edine stopnje pravica do »javne obravnave« po prvem odstavku 6. člena pomeni

²⁰ Gl. 44. odstavek obrazložitve.

²¹ Gl. 46. odstavek obrazložitve in 2. točka razsodbe.

²² http://www.sodisce.si/sodna_uprava/sodnikov_informator/, (št. 4/2018).

²³ http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen_prakse_in_zahtev_escp.pdf.

²⁴ Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>; gl. 53., 57. in 58. odstavek obrazložitve.

²⁵ Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/2013 – odl. US in 63/13 – ZS-K.

²⁶ Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>; gl. 41., 42. 43. in 44. odstavek obrazložitve.

upravičenost do »ustne obravnave«, razen če obstajajo izjemne okoliščine, ki upravičujejo odpoved takemu zaslišanju.

Pomen glavne obravnave kot izraz enakega varstva pravic (22. člen Ustave), zahteve po javnem sojenju (24. člen Ustave) in skupaj z ustavnim jamstvi pravice do učinkovitega sodnega varstva po 23. členu Ustave kot skupen izraz pravice do poštenega obravnavanja oziroma sojenja (prim. 6. člen EKČP in 47. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah) se je razvijal tudi skozi prakso Ustavnega sodišča. Tako je iz odločitve Ustavnega sodišča v letu 2006 razbrati, da je glavna obravnava po eni strani razumljena kot sredstvo izvajanja dokazov (v zadevi upravnega spora v zvezi z azilnim postopkom).²⁷ Odsotnost izvedbe glavne obravnave je Ustavno sodišče obravnavalo v okviru kršitev enakega varstva pravic (22. člen Ustave). Ta sodišču nalaga, da morajo biti stranki v postopku zagotovljene temeljne procesne garancije, ki obsegajo pravico do izjave in pravico do enakega obravnavanja strank v postopku. Vsaka stranka mora imeti možnost predstaviti svoja stališča, vključno z dokazi, pod pogoji, ki je ne postavljajo v vsebinsko slabši položaj nasproti drugi stranki. Iz navedene zahteve izhaja, da je pravica do kontradiktornega postopka človekova pravica. Stranki in vsakemu, ki ima stranki enak položaj, mora biti omogočeno, da navaja argumente za svoja stališča, da se v sporu izjavi tako glede dejanskih kot glede pravnih vprašanj. Enako kot drugi stranki mu mora biti zagotovljena pravica navajati dejstva in dokaze, možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o rezultatih dokazovanja, kot tudi pravica, da je ob izvajanju dokazov navzoč. Ta pravica zagotavlja, da bo posameznik v razmerju do države v položaju subjekta, in s tem preprečuje, da bi se posameznik pretvoril le v objekt državnega odločanja.²⁸ Ustavno sodišče je tudi že odreklo ustavno skladno ravnanje (22. člen Ustave) upravnemu sodišču, ko upravno sodišče ni opravilo glavne obravnave, temveč je odločitev sprejelo na seji in samo izvedlo dokaze ter tako ni omogočilo strankam, da se izjavijo o celotnem procesnem gradivu, ki je v sodnem spisu in ki lahko vpliva na odločitev. Obenem pa ne gre prezreti tudi dejstva, da je Ustavno sodišče že v letu 2003 opredelilo pomen glavne obravnave v upravnem sporu tudi kot izraz poštenega sojenja, v okviru presoje kršitev 22. in 23. člena Ustave. Upravni postopek predstavlja praviloma enostransko razmerje med upravnim organom in stranko, šele v upravnem sporu se srečata organ in stranka procesno v 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.²⁹

Na navedene vidike pomena glavne obravnave v upravnem sporu pa je Ustavno sodišče ponovno opozorilo v svojih odločitvah št. Up-135/19-23 in U-I-37/19-12 z dne 5. 6. 2019³⁰ in št. Up-360/16 z dne 18. 6. 2020³¹, v katerih je skladu z ustaljeno prakso ESČP prepoznalo pravico do glavne obravnave pred sodnikom kot samostojno človekovo pravico, ki jo zagotavlja 22. člen Ustave. Ustavno sodišče je izpostavilo, da je ustavnopravni pomen glavne obravnave tudi v tem, da pomembno prispeva k zagotavljanju in ohranjanju zaupanja

²⁷ Gl. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1055/05 z dne 19. 1. 2006, 10. točko obrazložitve.

²⁸ Gl. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1055/05, 9. točko obrazložitve.

²⁹ Gl. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-197/02 z dne 3. 4. 2003, 6. točko obrazložitve.

³⁰ <https://www.us-rs.si/odlocitev/?id=113392>, gl. 22. in 23. točko obrazložitve.

³¹ <https://www.us-rs.si/odlocitev/?id=114720>.

javnosti v sodno odločitev, ker omogoča transparentnost celotnega sodnega postopka in sodnega odločanja³². To še posebno velja pri javnih glavnih obravnavah, ki jih zahteva prvi stavek 24. člena Ustave, pri čemer pooblašča zakonodajalca, naj določi izjeme (tretji stavek 24. člena) za primere, ko je predvsem zaradi varovanja pravic drugih treba izključiti javnost z glavnih obravnav. Navedena ustavnoprocena jamstva iz 22. in 24. člena Ustave skupaj z jamstvi, ki jih zagotavlja 23. člen Ustave, tj. s pravico do neodvisnega sodnika, ki na sodišču, ustanovljenem z zakonom, odloči o zadevi nepristransko in v razumnem roku (prvi odstavek), pri čemer mora biti sodnik izbran po vnaprej določenih pravilih (drugi odstavek), sestavljajo zahteve vsakega poštenega sodnega postopka. V odločitvi Up-135/19-23 je Ustavno sodišče še poudarilo, da 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 upoštevana, 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 povezavi s temi dejstvi. V takem položaju lahko sodnik prosto presoja vrednost posameznih navedb, trditev in dokazov praviloma le tedaj, če sam neposredno od stranke 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.³³ Pri tem pa ne gre spregledati pretekle prakse Ustavnega sodišča, iz katere izhaja, da zgolj »gola« zahteva stranke 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. V takem primeru je sodišče prve stopnje glavno obravnavo dolžno izvesti in ne sme že vnaprej zavrniti dokaznih predlogov. Iz pravice do kontradiktornega postopka izhaja, da lahko sodišče zavrne izvedbo dokaza le, če so za to podani ustavno sprejemljivi razlogi.³⁴

Odločitvam ESČP in Ustavnega sodišča pa se je pridružilo tudi Vrhovno sodišče RS, ko je odločalo v dopuščeni reviziji, št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, in je še natančneje opredelilo jasno zahtevo, da je treba v upravnem sporu odločati na glavnih obravnavah. Tudi po mnenju Vrhovnega sodišča RS 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

³² Prim. 36. točko obrazložitve v primeru Mirovni inštitut proti Sloveniji.

³³ Gl. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-360/16, 15. točko obrazložitve.

³⁴ Tako Ustavno sodišče v 10. točki svoje odločitvi, št. Up-1055/05.

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.³⁵ 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 sodišče³⁶ 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 obravnavo³⁷. 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. 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 protiustavno³⁸, 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.³⁹ 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.⁴⁰ Če strnemo, ta odločitev Vrhovnega sodišča je vzpostavila jasno pravilo, da je treba 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 več podana takrat, kadar bo dejansko stanje med strankami sporno, in četudi bodo stranke navajale zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki so novota oziroma niso relevantni, torej tiste, ki niso pomembni za odločitev. Tudi v teh primerih bo v bodoče moralo Upravno sodišče

³⁵ Gl. 9. in 10. točko obrazložitve.

³⁶ 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.

³⁷ 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).

³⁸ Gl. 17. točko obrazložitve.

³⁹ Gl. 15. točko obrazložitve.

⁴⁰ Gl. 18. točko obrazložitve.

presojo o tem opraviti na glavni obravnavi.⁴¹ Poleg tega je Vrhovno sodišče utemeljilo svojo razlago tudi v pomenu in razmerju do določb ZPP, ki se na podlagi 22. člena ZUS-1 uporabljajo v upravnem sporu, kolikor ZUS-1 ne določa drugače. Vrhovno sodišče je navedlo, da je navedena razlaga tudi sistemsko skladna z novim razmerjem med ZUS-1 in ZPP, po katerem je tudi v upravnem sporu treba strankam zagotoviti, da ob ustreznem materialnem procesnem vodstvu uresničijo svojo pravico do nadaljnjega navajanja dejstev in predlaganja dokazov skladno s 286. členom ZPP. Iz slednjega tudi izhaja upravičenje strank, da lahko tudi na prvem naroku za glavno obravnavo navajajo dejstva, ki so potrebna za utemeljitev njihovih predlogov in ponudijo dokaze, ki so potrebni za ugotovitev njihovih navedb (prvi odstavek 286. člena ZPP). To so bodisi dejstva, ki so že bila navedena, in dokazi, ki so že bili izvedeni v upravnem postopku, pa bi stranka uveljavljala njihovo drugačno presojo pred sodiščem, bodisi tista dejstva in dokazi, ki so bili predlagani v upravnem postopku, pa jih organ ni izvedel, bodisi povsem nova dejstva in dokazi, ki pa morajo izpolniti pogoje iz 52. člena ZUS-1, da stranka glede njih ni prekludirana. 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 zvezi s tem se je Vrhovno sodišče še opredelilo glede vprašanja nesubstanciranih dokaznih predlogov; naloga sodišča tudi v upravnem sporu je, da da stranki v okviru materialno procesnega vodstva možnost, da se z morebitno pomanjkljivostjo dokaznih predlogov glede njihove substanciranosti seznani in jo tudi odpravi.⁴²

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 volitvah⁴³ z odločbo št. U-I-7/20/7 (Up-676/19-25) z dne 4. 6. 2020⁴⁴ 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 Upravnega sodišča posebno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le na kolektiven način, to je skupaj z drugimi volilci 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 volilca 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 ustrezno 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 Upravnega sodišča v veliki

⁴¹ Gl. 15. točko obrazložitve.

⁴² Gl. 19. in 20. točko obrazložitve ter sklep Vrhovnega sodišča X Ips 119/2016 z dne 30. 1. 2019 (gl. 22. in 23. točko te obrazložitve).

⁴³ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17.

⁴⁴ Uradni list RS, št. 93/2020.

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 ZUS-1 sodišče vselej sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Ustavno sodišče je že v prej navedeni 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).

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

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 ocenjuje⁴⁵, 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 obravnavah 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

⁴⁵ Gl. publikacijo Otvoritev sodnega leta 2021

(http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021021709564790, objava z dne 17. 2. 2021, str. 21 in nasl.).

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 posamezniku, se lahko pričakuje povečanje potreb po dodatnem sodnem osebju, predvsem sodnih zapisnikaricah, tako da bo ustrezno razmerje enako kot na prvostopenjskih sodiščih splošne pristojnosti (en sodni zapisnikar 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.

(e) Smernice nadaljnega sistemskega zakonodajnega urejanja upravnega spora

Proces prenavljanja zakonske ureditve upravnega spora mora v prihodnje slediti spremembam, ki se pojavljajo tako na področju materialnega upravnega prava kot na področju sprememb upravnega postopka pred upravnimi organi. V času od sprejema ZUS-1 je prišlo namreč do obširnejših sprememb in reform posameznih področnih predpisov, predvsem prostorskih in okoljskih predpisov ter in predpisov s področja statusne problematike, kjer so bile uvedene večje procesne spremembe, in sicer tako glede pravil (predhodnega) upravnega postopka kot tudi glede pravnega varstva zoper odločbe, izdane na tem področju. Zaznani so naslednji opazni trendi:

- v področnih zakonih se pojavljajo rešitve, po katerih pritožba zoper upravni akt ni dovoljena, ali pa prihaja do prenosa prvostopenjskega odločanja z nižjih organov neposredno na ministrstva; oboje ima za posledico, da je zoper tako odločbo možen samo še upravni spor, ni pa več instančnega upravnega odločanja oziroma varstva,
- poleg izključitve pritožb področni zakoni pogosto določajo, da mora sodišče v upravnem sporu odločati prednostno, in/ali določajo krajše roke za odločanje od tistih, določenih z zakonom, ki ureja upravni spor, oziroma za odločanje določajo roke, ki so glede na zahtevnost problematike neustrezni,
- upravnemu in vrhovnemu sodišču se nalagajo nove pristojnosti oziroma področja odločanja, pri čemer nekatera tudi presegajo odločanje o posameznih upravnih aktih in širijo pristojnosti na odločanje o splošnih aktih, skupaj pa to pomeni vztrajno povečevanje pripada zadev.

Normativne spremembe imajo tako skupaj z razvojem pravne prakse za posledico vedno večjo kadrovske, finančne in organizacijske stisko upravnega sodstva kot tudi Vrhovnega sodišča, ključno pa je, da vplivajo tudi na sistemske vidike in vlogo upravnega spora.

Zaradi področnih normativnih rešitev, ki ukinjajo upravno pritožbo ter spreminjajo vlogo ter materialna in procesna upravičenja nekaterih subjektov, lahko po eni strani pride do količinsko večjega pripada tožb na upravno sodišče, po drugi strani pa bodo te tožbe verjetno bolj laične in postopek z njimi bolj zahteven. Pred vložitvijo teh tožb namreč ne bo izveden drugostopenjski upravni postopek, ki zaradi pravne kvalifikacije, ugotavljana dejanskega stanja in drugih opravil, ki jih izvede upravni organ, ko odloča o pritožbi, posredno lajšajo delo upravnega sodišča (čemur so zato prilagojeni tudi nekateri instituti upravnega spora). Posledično bo v okviru organizacijskih ukrepov znotraj upravnega sodstva nujna tudi specializacija sodnikov oziroma dodelitev sodnikov na zamejena vsebinska področja, ki zaradi zahtevnosti in vsebinske povezanosti oziroma zaokroženosti terjajo posebna znanja in obravnavo (kot na primer prostorsko-okoljske zadeve).

Ob doslednem ohranjanju subjektivnega koncepta upravnega spora, po katerem je ta namenjen pravnemu varstvu položaja posameznika, z učinkom ohranjanja objektivne zakonitosti in koherentnosti pravnega reda kot stransko posledico, se glede možnih smeri sistemskega razvoja upravnega sodstva (in upravnega postopka) nakazujejo kot nujne še dodatne spremembe, ki jih ta predlog zakona ne vsebuje, in sicer reorganizacija upravnega sodstva v smeri dvostopenjskega odločanja v upravnem sporu. Slednja sprememba je nujna tudi za ustrezno ureditev položaja Vrhovnega sodišča kot precedenčnega sodišča. S tem se sledi tudi uresnitvi odločbe Ustavnega sodišča RS Up-647/15 z dne 19. 5. 2016. Na civilnem področju je namreč novela ZPP-E dokončala smer, ki jo je glede vloge Vrhovnega sodišča RS že začrtala novela ZPP-D. Predlagatelj ocenjuje, da ni razlogov, nasprotno z vidika zagotavljanja enotne sodne prakse in razvoja prava je slednje več kot potrebno, da se s spremembami v smeri dvostopenjskega odločanja v upravnem sporu lahko omogoči, da tudi na tem področju Vrhovno sodišče opravlja svojo temeljno nalogo.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji predloga zakona

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 olajšati obvladovanje reševanja zadev v razumnem roku (brez nepotrebnega odlašanja) in posledično strankam upravnega spora zagotavljale učinkovito sodno varstvo.

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 višjim sodnikom. To pomeni, da mora izpolnjevati vse pogoje, ki jih Zakon o sodniški službi⁴⁶ (ZS) določa za imenovanje za višjega sodnika. Predlagatelj ocenjuje, da lahko tudi upravni sodnik, ki sodi kot sodnik posameznik, zagotavlja 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 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 do razpisa pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo oziroma do predložitve zadeve na sejo. Do tega trenutka je sodnik posameznik že dovolj seznanjen z zadevo in lahko presodi, ali njena zapletenost zahteva senatno odločanje, zato je predlagana navedena časovna točka v postopku za podajo takega predloga. Po tej fazi postopka pa sodnik predloga ne more več podati. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Ker gre 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 na podlagi letnega razporeda sodnikov. Predlagana ureditev sledi že veljavni ureditvi ZPP in Zakona o kolektivnih tožbah⁴⁷ (ZKoIT). ZPP v okviru gospodarskih sporov v 486.a členu omogoča, da 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

⁴⁶ 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

⁴⁷ Uradni list RS, št. 55/17

pravil sodnega reda o dodelitvi zadev na dan, ko je predsednik višjega sodišča ugodil predlogu. Smiselno enako določa ZKolT v prvem odstavku 6. člena, in sicer, da lahko v primerih kolektivnih postopkov, kjer na prvi stopnji odloča sodnik posameznik, 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 določita na podlagi letnega razporeda sodnikov.

Posledica predlagane spremembe glede tega, da praviloma odloča sodnik posameznik, je 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.

S predlagano ureditvijo se omogoča senatu, da ob razpisu naroka odloči, da posamezna ali vsa pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja naroka predsednik senata, preidejo na sodnika poročevalca, ki je najbolj seznanjen z vsebino zadeve.

Toženec v upravnem sporu je praviloma država oziroma občina. V upravnem sporu ju zastopajo organi, ki so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen če vlada oziroma župan ne določi drugega organa. S predlogom zakona se določa, da lahko vlada oziroma župan namesto organa, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, kot zastopnika določi državno ali občinsko odvetništvo, lahko pa za zastopanje pooblasti tudi odvetnika ali odvetniško družbo. S tem se lokalnim skupnostim, ki nimajo ustanovljenega občinskega odvetništva ali medobčinskega odvetništva ali določenega občinskega odvetnika⁴⁸, omogoča, da za zastopanje pooblastijo odvetnika ali odvetniško družbo. Enako možnost ima po predlogu tudi država.

Upravno sodišče glede na v uvodu obrazloženo prakso ESČP, Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS, ki vplivajo na odločanje na glavni obravnavi, že sedaj v precej več zadevah odloča na ta način. Ob normativnih spremembah, ki navedeno prakso udejanjajo tudi v normativni ureditvi glede odločanja upravnega sodišča na glavni obravnavi, se hkrati z namenom skrajšanja in racionalizacije in tudi ob upoštevanju načela koncentracije glavne obravnave uvaja možnost sodišča, da stranki odredi omejitev obsega in števila vlog ter ji določi rok, v katerem mora pripraviti pisni povzetek bistvenih vprašanj iz vloženih 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 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, vloge ne pošlje, sodišče vloge ne upošteva. Sodišče sme stranki omejiti tudi čas podajanja navedb na naroku.

⁴⁸ 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.«

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. V zvezi s tem je predlagana ureditev, po kateri se v primeru, ko se izvede glavna obravnava, strankam prizna povračilo stroškov skladno z določbami ZPP, in to tako tožeči kot toženi stranki, pavšalno povračilo v določenem znesku pa ostane le za primer, ko je sodišče odločilo na seji in je ugodilo tožbi ter v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonitost izpodbijanega upravnega akta. Predlagano je še, da če sodišče tožbo zavrne ali zavže ali se postopek ustavi in je sodišče odločalo na seji, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, razen če se postopek ustavi po tretjem ali četrtem odstavku 39. člena tega zakona. Če sodišče tako odloči na glavni obravnavi, odloči o stroških postopka po določbah ZPP.

Predlagatelj ocenjuje, da so v ZUS-1 določeni pogoji za izdajo začasne odredbe, s katero sodišče odloži izvršitev akta, zelo strogi, še posebej glede na to, da je na številnih pravnih področjih opaziti trend čim hitrejšega izvrševanja upravnih odločb (izvršitev upravne odločbe že z dokončnostjo in ne šele z nastopom njene pravnomočnosti in s potekom v odločbi navedenega paricijskega roka). Ob tem lahko strogi pogoji za izdajo začasne odredbe »postanejo« prestrogi v luči 23. in 25. člena Ustave pri tehtanju oziroma varstvu pravnega položaja tožnika, v katerega se z dokončno upravno odločbo posega. Zato predlagatelj meni, da je treba strogi standard za izdajo začasne odredbe⁴⁹ omiliti tako, da se standard »težko popravljive škode« nadomesti s standardom »večje škode« in je kot pogoj za izdajo začasne odredbe po drugem odstavku 32. člena ZUS-1 namesto »če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda« predlagano, da sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, »če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku večja škoda oziroma ga upravni akt v njegovem položaju pomembneje prizadeva«.

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

⁴⁹ Glede na ustaljeno sodno prakso je začasno odredbo ob tem standardu izjemno težko izposlovati.

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 (sedaj tudi na normativni ravni) 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 dokaze, 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. Predlagana je ureditev, da sodišče praviloma sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov, s katerimi zavrnejo kandidaturu 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.

Po predlagani spremembi 14. člena ZUS-1 le-ta ne bo več določal sestave vrhovnega sodišča, kadar ta odloča o reviziji. V tem delu bo zato veljalo enako, kot določa ZPP. Nobenega razloga namreč ni, da se v tem delu v celoti ne uporablja ZPP. Ta v 38. členu določa, da vrhovno sodišče odloča o predlogih za dopustitev revizije v senatu treh sodnikov, o reviziji pa v senatu petih sodnikov.

Predlog zakona pa ohranja posebno ureditev glede sestave vrhovnega sodišča, kadar ta odloča o pritožbi. Po predlagani ureditvi bo sestava vrhovnega sodišča odvisna od tega, ali je na prvi stopnji odločal senat ali sodnik posameznik. Tako bo vrhovno sodišče odločalo o pritožbi v senatu treh sodnikov, če bo na prvi stopnji odločal senat; če bo na prvi stopnji odločal sodnik posameznik, bo tudi vrhovno sodišče odločalo o pritožbi po sodniku posamezniku. Vrhovno sodišče pa bo vedno odločalo po sodniku posamezniku (torej ne glede na to, ali je na prvi stopnji odločal senat ali sodnik posameznik) o pritožbi zoper sklep, s katerim je bila tožba zavržena, in o pritožbi zoper sklep o ustavitvi postopka. S tem se torej uvaja sojenje po sodniku posamezniku tudi na Vrhovnem sodišču RS. Za sprejem take rešitve v primeru, ko vrhovno sodišče odloča kot pritožbeno sodišče, ko torej ne opravlja svoje temeljne funkcije revizijskega sodišča, govorijo tudi v nadaljevanju prikazani podatki.

V spodnjih preglednicah⁵⁰ je prikazano gibanje kadrovske opremljenosti Upravnega oddelka Vrhovnega sodišča RS od leta 2016 do leta 2020, število prejetih, rešenih in nerešenih I Up

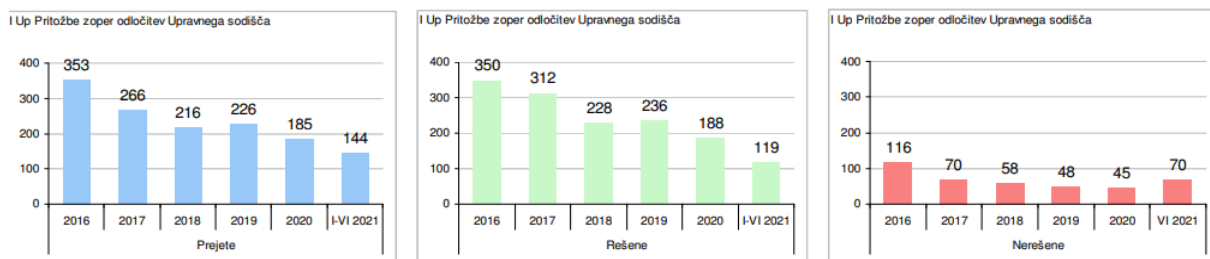
⁵⁰ Podatki o delu Upravnega sodišča in Upravnega oddelka Vrhovnega sodišča v obdobju 2016 do 30. 6. 2021 (vir podatkov: skladišče podatkov pri Vrhovnem sodišču).

zadev in obvladovanje njihovega pripada v navedenem obdobju, število prejetih, rešenih in nerešenih I Up zadev na sodnika, število pritožbenih zadev, v katerih je bila izvedena seja in število razpisanih narokov v navedenem obdobju.

Kadrovska opremljenost Upravnega oddelka na Vrhovnem sodišču RS⁵¹

Upravni oddelek	2016	2017	2018	2019	2020
Število sodnikov DP	5,9	6,3	6,5	6,5	7,0
Število dod.sodnikov (na sod.odd.) DP	1,5	2,0	2,0	1,3	0,4
Število strok.sod. DP	7,6	9,9	8,0	7,8	8,7

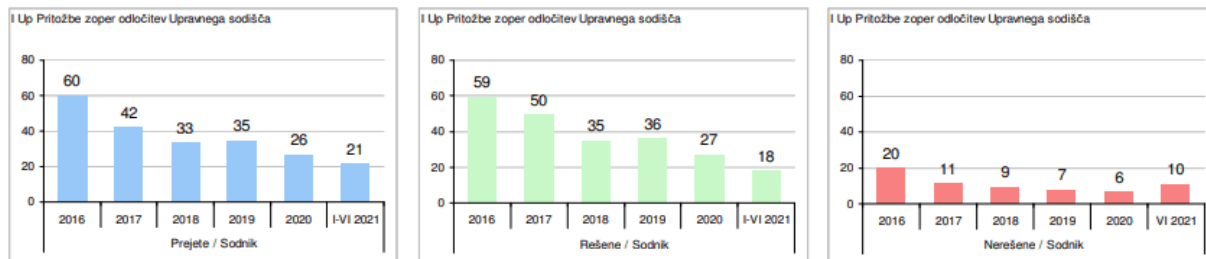
Število prejetih, rešenih in nerešenih I Up zadev



Obvladovanje pripada I Up zadev

Vpisnik	2016	2017	2018	2019	I-VI 2021
I Up	99%	117%	106%	104%	83%

Število prejetih, rešenih in nerešenih I Up zadev na sodnika



Število pritožbenih zadev, v katerih je bila izvedena seja

Sodišče	Vpisnik	Faza KT_ od KT_ do	2016	2017	2018	2019	2020	I-VI 2021
Vrhovno sodišče RS	I Up	Prejem-Prvi narok/seja	263	177	155	126	96	72

⁵¹ Pri tem je treba pojasniti, da je bila dejanska prisotnost vrhovnih sodnikov v obdobju januar – junij 2021 na upravnem oddelki 6,7 sodnika.

Iz podatka o številu zaključenih faz postopka *Prejem – Prvi narok/Seja* za določeno obdobje lahko ugotovimo število zadev, v katerih je bila izvedena seja (narok je izveden le izjemoma).

Leto	Zadev z narokom	Število narokov
2016	1	1
2017	0	0
2018	0	0
2019	1	2
2020	0	0
I-VI 2021	2	3

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:

Ministrstvo za pravosodje je posredovalo prvi delovni osnutek predloga zakona v strokovno usklajevanje dne 9. 3. 2021 Združenju občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, dne 11. 3. 2021 pa še Združenju mestnih občin Slovenije. Svoja odziva sta posredovala Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije. Izpostavljeno je bilo, da zakonski osnutek ne vsebuje prikaza finančnih posledic, da ureditev, po kateri bo razpisanih več glavnih obravnav, občinam prinaša dodatne stroške, za njihovo kritje pa bi morale občine prejeti dodatna proračunska sredstva, in da je določba, da se prepis zvočnega posnetka glavne obravnave ne izdelava, sporna.

Ocena finančnih posledic bo pripravljena do posredovanja predloga zakona v sprejem vladi v sodelovanju z Vrhovnim sodiščem RS in Upravnim sodiščem ter ustrezno usklajena z Ministrstvom za finance. Morebitne finančne posledice zaradi večjega števila glavnih obravnav za občine in organe državne uprave, ki kot stranke nastopajo pred sodiščem v upravnem sporu, pa po mnenju predlagatelja niso posledica predloga tega zakona, temveč v obrazložitvi predloga tega zakona omenjenih odločb ESČP, Ustavnega sodišča in Vrhovnega sodišča.

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

Glede predloga zakona je bilo opravljenih več usklajevanj s predstavniki Vrhovnega sodišča in Upravnega sodišča, prikaz usklajevanja s strokovno in zainteresirano javnostjo pa je predstavljen v nadaljevanju pod točko 7. uvodne obrazložitve.

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

Ocena finančnih posledic bo pripravljena do posredovanja predloga zakona v sprejem vladi v sodelovanju z Vrhovnim sodiščem RS in Upravnim sodiščem ter ustrezno usklajena z Ministrstvom za finance.

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 hkrati s pripravo ocene finančnih posledic.

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 2018.⁵²

Avstrija

Avstrija je na podlagi ustavnih sprememb iz leta 2012 (uveljavljene leta 2014) reorganizirala upravno sodstvo.⁵³ Če je bilo pred temi spremembami mogoče govoriti o enostopenjskem 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

⁵² 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>.

⁵³ 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).

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. Razmejitev 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 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 sodišča 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).⁵⁴ 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 odderek 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. Kot 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 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

⁵⁴ 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).

obravnavo (*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 akta 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 obravnavo 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), odloča v postopku revizije, kjer se ne ugotavljajo nova dejstva, itd.

Hrvaška

Republika Hrvaška je z uveljavitvijo Zakona o upravnih 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 upravnih 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.⁵⁵ Zanj je bilo značilno enostopenjsko odločanje 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.

⁵⁵ 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 6.3. 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).

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.⁵⁶ 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)⁵⁷,
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

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 nepotrebnega odlašanja) in posledično strankam upravnega spora zagotavljalo učinkovito sodno varstvo. V ta namen se s predlaganim zakonom

⁵⁶ Gl. statistiko in kadrovsko sestavo upravnega sodstva: <https://sudovi.hr/hr/statistike/upravni-sudovi>.

⁵⁷ 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.

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.

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. Sodišču se daje možnost, da stranki odredi omejitev števila in obsega (pripravljalnih) vlog ter ji določi rok, v katerem mora pripraviti pisni povzetek bistvenih navedb in podatkov 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).

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

Predlog zakona nima posledice na okolje.

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 predstavitevijo 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 dne 9. 3. 2021 posredovalo **prvi delovni osnutek predloga zakona** v strokovno usklajevanje širšemu krogu zainteresirane strokovne javnosti. Ministrstvo za pravosodje je sprejemalo predloge strokovne in druge zainteresirane javnosti do 7. 4. 2021.

S posebnim dopisom so bili k podaji pripomb in predlogov pozvani: Vrhovno sodišče RS, Upravno sodišče RS, Sodni svet RS, Slovensko sodniško društvo, Državno odvetništvo RS, Vrhovno državno tožilstvo RS, Odvetniška zbornica Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, Nova univerza Evropska pravna fakulteta, Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije, Obrtno – podjetniška zbornica Slovenije in Gospodarska zbornica Slovenije.

Pripombe so posredovali: Vrhovno sodišče RS, Državno odvetništvo RS, Odvetniška zbornica Slovenije, gospod Boštjan Zalar, višji sodnik svetnik, Slovenski inštitut za revizijo, Upravno sodišče RS, Združenje občin Slovenije, Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja (PIC) ter Združenje mestnih občin Slovenije.

Nekaterih rešitev, ki so se tekom usklajevanja izkazale za sporne, predlog novele več ne vsebuje. Tako je predlagatelj upošteval pripombe in obširno strokovno utemeljitev Odvetniške zbornice Slovenije in PIC glede ureditve sodbe s skrajšano obrazložitvijo in neoprave prepisov posnetkov narokov, ki ju predlog zakona več ne vsebuje.

Predlagatelj pa ni upošteval predlogov, da se kot pravilo ohrani senatno sojenje, razen v najenostavnejši primerih. Predlagatelj namreč s predlogom tega zakona sedaj tudi na normativni ravni ureja smer, ki se je oblikovala skozi prakso Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega RS glede nujnosti izvedbe glavne obravnave tudi v upravnih sporih, ter ob dejstvu, da se pristojnosti in posledično tudi pričakovani časi reševanja zadev na upravnem sodišču podaljšujejo, ocenil, da je zaradi tega primeren in nujen takšen ukrep, ki omogoča širše možnosti sojenja po sodniku posamezniku. Ključni del ustavne pravice do sodnega varstva je zagotavljanje, da je to varstvo učinkovito in hitro, zato je po mnenju predlagatelja nujno sprejeti navedene ukrepe, pri čemer predlagana ureditev v ničemer ne zmanjšuje same kakovosti sojenja. Nasprotno, spremembe, vezane na opravo glavne obravnave, prinašajo večjo poštenost postopka.

Glede določb, ki so vključene v ta predlog zakona, je Ministrstvo za pravosodje opravilo več usklajevanj s predstavniki Vrhovnega sodišča RS in predstavniki Upravnega sodišča RS.

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

– Marjan Dikaučič, minister 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 določita na podlagi letnega razporeda sodnikov. Predlog lahko sodnik posameznik poda do razpisa pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo oziroma do predložitve zadeve na sejo.

(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 po sklepu senata preidejo na sodnika poročevalca.

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

2. člen

14. člen se spremeni tako, da se glasi:

»14. člen

»(1) Vrhovno sodišče odloča o pritožbi v senatu treh sodnikov, če je na prvi stopnji odločal senat.

(2) Vrhovno sodišče odloča o pritožbi po sodniku posamezniku, če je na prvi stopnji odločal sodnik posameznik, vedno pa o pritožbi zoper sklep, s katerim je bila tožba zavržena, in o pritožbi zoper sklep o ustavitvi postopka.

(3) Sodnik posameznik lahko s sklepom odstopi zadevo v odločitev senatu treh sodnikov, če oceni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj ali če je od odločitve o pritožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna.«.

3. 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 za zastopanje pooblasti odvetnika oziroma odvetniško družbo«.

4. člen

V 18. členu se v prvem in drugem odstavku besedi »državno pravobranilstvo« nadomestita z besedama »državno odvetništvo«.

5. 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 števila in obsega vlog ter ji naloži, da v določenem roku pripravi pisni povzetek najbolj bistvenih navedb in podatkov 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.

(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.«.

6. člen

V 24. členu se črta sedmi odstavek.

7. člen

V 25. členu se črta drugi odstavek.

Dosedanji tretji in četrti odstavek, ki postaneta drugi in tretji odstavek, se spremenita tako, da se glasita:

»(2) Če je sodišče ugodilo tožbi ter v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, se tožniku prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s pravilnikom, ki ga izda ministrica oziroma minister, pristojen za pravosodje (v nadaljnjem besedilu: minister, pristojen za pravosodje), če je sodišče odločalo na seji. Prisojeni znesek plača toženec. Če je sodišče tako odločilo na glavni obravnavi, odloči o stroških postopka po določbah Zakona o pravdnem postopku.

(3) Če sodišče tožbo zavrne ali zavrže ali se postopek ustavi in je sodišče odločalo na seji, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, razen če se postopek ustavi po tretjem ali četrtem odstavku 39. člena tega zakona. Če sodišče tako odloči na glavni obravnavi, odloči o stroških postopka po določbah Zakona o pravdnem postopku.«.

Dosedanji peti, šesti in sedmi odstavek postanejo četrti, peti in šesti odstavek.

8. člen

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

9. člen

V 32. členu se v drugem odstavku besede »težko popravljiva škoda« nadomestijo z besedilom »večja škoda oziroma ga upravni akt v njegovem položaju pomembneje prizadeva«.

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

Šesti odstavek se črta.

10. 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.«.

11. člen

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

12. člen

V 46. členu se v napovednem stavku in v 3. točki besedi »predsednik senata« nadomestita z besedo »sodnik«.

13. člen

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

14. člen

54. člen se črta.

15. člen

V 55. členu se prvi odstavek spremeni tako, da se glasi:

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

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

16. člen

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

Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi:

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

17. 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 po opravljeni glavni obravnavi.

(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.«.

18. člen

V 61. členu postane besedilo prvega odstavka besedilo člena.

Drugi, tretji in četrti odstavek se črtajo.

19. 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, ter na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.«.

Dosedanji peti odstavek postane šesti odstavek.

20. člen

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

21. člen

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

22. člen

V 82. členu se drugi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(2) Pritožba je dovoljena zoper sklep, s katerim je bila tožba zavržena, in zoper sklep o ustavitvi postopka.«.

23. člen

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

24. člen

V 95. členu se v prvem odstavku pika nadomesti z vejico in doda besedilo »in zoper sklep iz petega odstavka 32. člena tega zakona.«.

25. člen

V 98. členu se tretji odstavek spremeni tako, da se glasi:

»(3) O predlogu za obnovo postopka odloči sodnik, razen če je v postopku na prvi stopnji odločal senat. V tem primeru odloča sodišče v senatu treh sodnikov.«.

PREHODNI IN KONČNA DOLOČBA

26. člen

(1) Postopki, ki se začnejo pred uveljavitvijo tega zakona, se nadaljujejo in končajo po določbah do sedaj veljavnega zakona.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek se v postopku, ki se je začel pred uveljavitvijo tega zakona, glede pritožbe in revizije zoper odločbo, ki je izdana po uveljavitvi tega zakona, uporabljajo določbe 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 postopku⁵⁸ (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 sodiščih⁵⁹ (ZS)), zato je bilo senatno sojenje v upravnem sporu določeno kot pravilo, od katerega ureditev odstopa v primerih, ki so taksativno naštet v drugem odstavku veljavnega 13. člena ZUS-1⁶⁰, 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 varnost⁶¹.

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, 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.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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 – ZIUPOPdve.

⁶⁰ 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.

⁶¹ Ude, Lojze, Galič, Aleš (2005): Pravdni postopek, zakon s komentarjem, 1. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV Založba, Ljubljana 2005.

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 Slovenije⁶² (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 Ustave⁶³.

V spremenjenem 13. členu je po mnenju predlagatelja v luči aktualne situacije na področju upravnega sodstva z namenom njegove razbremenitve kot ena izmed najučinkovitejših rešitev predlagana ureditev, po kateri v upravnem sporu primarno odloča sodnik posameznik (prvi odstavek predlaganega 13. člena). Vztrajanje na senatnem sojenju pred upravnim sodiščem bi namreč lahko privedlo do posegov v ustavno pravico posameznika, da o njegovih pravicah brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Predlagatelj ocenjuje, da lahko tudi upravni sodnik, ki sodi kot sodnik posameznik, zagotavlja enako kakovost sojenja, kot bi jo sicer senat.

Še vedno pa predlagana ureditev dopušča možnost sojenja v senatu. V skladu z drugim odstavkom predlaganega 13. člena upravno sodišče še vedno odloča v senatu treh sodnikov, če tako določa zakon (to pomeni ta zakon, torej ZUS-1, lahko pa tudi drug zakon).

Tretji odstavek predlaganega 13. člena omogoča senatno sojenje 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 ugodi predlogu. Sodnik posameznik lahko tak predlog poda, če meni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih in dejanskih vprašanj. Sodnik posameznik lahko poda omenjeni predlog do razpisa pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo oziroma do predložitve zadeve na sejo. Takoj ob dodelitvi zadeve namreč sodnik nima upravnih spisov zadeve in velikokrat še ni jasno niti, ali so izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko obravnavanje tožbe, prav tako pa tudi ni jasno, katera v tožbi izpostavljena vprašanja bodo v upravnem sporu tudi dejansko sporna, pri čemer lahko stranke svoje navedbe podajajo še vse do prvega naroka za glavno obravnavo. Takrat pa je sodnik posameznik že dovolj seznanjen z zadevo in lahko presodi, ali njena zapletenost zahteva senatno odločanje, zato je predlagana navedena časovna točka v postopku za podajo takega predloga. Po tej fazi postopka pa sodnik predloga ne more več podati.

⁶² 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.

⁶³ Pirnat Rajko, Nekaj misli o zvečanju učinkovitosti upravnega spora, Podjetje in delo, št. 6-7, 2005, str. 1039-1050.

O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. S tako ureditvijo želi predlagatelj 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 je sojenje po sodniku posamezniku enakovredno sojenju v senatu. Gre torej za organizacijski ukrep oziroma ukrep pravosodne uprave, zato zoper odločitve 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 na podlagi letnega razporeda sodnikov.

Četrty odstavek predlaganega 13. člena na novo določa, da ima pooblastila sodnika posameznika v postopku, v katerem v skladu z drugim odstavkom tega člena sodi senat, predsednik senata, razen če po sklepu senata preidejo na sodnika poročevalca (npr. po predlagani spremenjeni ureditvi prvega odstavka 55. člena ZUS-1, po kateri bi vodenje glavne obravnave namesto predsednika senata prevzel sodnik poročevalec).

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 drugega odstavka tega člena pa senat treh sodnikov (peti odstavek predlaganega 13. člena).

K 2. členu:

Veljavni 14. člen določa, da vrhovno sodišče odloča o pritožbi in o reviziji v senatu treh sodnikov (prvi odstavek), po sodniku posamezniku pa o ustavitvi postopka (drugi odstavek).

V prvem odstavku veljavnega 14. člena ZUS-1 je torej določena sestava vrhovnega sodišča pri odločanju o pritožbah (kadar torej odloča kot pritožbeno sodišče) in o revizijah (kadar odloča kot revizijsko sodišče), ni pa izrecno določeno, v kakšni sestavi odloča o predlogih za dopustitev revizije.

Po predlagani spremembi 14. člena ZUS-1 le-ta ne bo več določal sestave vrhovnega sodišča, kadar ta odloča o reviziji. V tem delu bo zato veljalo enako, kot določa ZPP. Nobenega razloga namreč ni, da se v tem delu v celoti ne uporablja ZPP. Ta v 38. členu določa, da vrhovno sodišče odloča o predlogih za dopustitev revizije v senatu treh sodnikov, o reviziji pa v senatu petih sodnikov.

V predlaganem členu pa je ohranjena posebna ureditev glede sestave vrhovnega sodišča, kadar ta odloča o pritožbi. Po predlagani ureditvi bo sestava vrhovnega sodišča odvisna od tega, ali je na prvi stopnji odločal senat ali sodnik posameznik. Tako bo vrhovno sodišče odločalo o pritožbi v senatu treh sodnikov, če bo na prvi stopnji odločal senat; če bo na prvi stopnji odločal sodnik posameznik, bo tudi vrhovno sodišče odločalo o pritožbi po sodniku posamezniku. Po predlaganem drugem odstavku bo vrhovno sodišče vedno odločalo po

sodniku posamezniku (torej ne glede na to, ali je na prvi stopnji odločal senat ali sodnik posameznik) o pritožbi zoper sklep, s katerim je bila tožba zavržena, in o pritožbi zoper sklep o ustavitvi postopka.

V predlaganem tretjem odstavku je (po vzoru tretjega odstavka 366.a člena ZPP) predvidena možnost, da sodnik posameznik s sklepom odstopi zadevo v odločitev senatu treh sodnikov, če oceni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj ali če je od odločitve o pritožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna.

K 3. členu:

S tem členom se spreminjata tretji in peti odstavek 17. člena veljavnega zakona, ki 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 odvetništvu⁶⁴ (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 se v tretjem odstavku 17. člena veljavnega zakona črta beseda »ta«, saj je lahko Državno odvetništvo tožnik tudi na podlagi ureditve iz drugih zakonov, ne le na podlagi ureditve iz ZUS-1. Drug zakon pa lahko tudi določi, da ima določen državni organ ali organizacija status zastopnika javnega interesa, ki lahko zoper odločbo državnega organa vloži 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 izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen če vlada oziroma župan ne določi drugega organa. S predlagano spremembo petega odstavka 17. člena se določa, da Vlada oziroma župan lahko namesto organa, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, kot zastopnika določi državno ali občinsko odvetništvo, lahko pa za zastopanje pooblasti tudi odvetnika ali odvetniško družbo. S slednjim se lokalnim skupnostim, ki nimajo ustanovljenega občinskega odvetništva ali medobčinskega odvetništva ali določenega občinskega odvetnika⁶⁵, omogoča,

⁶⁴ Uradni list RS, št. 23/17.

⁶⁵ 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.«

da za zastopanje pooblastijo odvetnika ali odvetniško družbo. Enako možnost ima po predlogu tudi država.

K 4. 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 5. členu:

Predlagana dopolnitev 20. člena ZUS-1 bo sodišču omogočila, da bo stranki lahko odredilo omejitev števila in obsega vlog ter ji naložilo pripravo pisnega povzetka najbolj bistvenih navedb in podatkov iz vloženih vlog 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, saj posamezni predpisi določajo roke različno in bi bila zato določitev najkrajšega možnega roka neprimerna. 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 upravnim organom, 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.

Pravica do izjavljanja pred sodiščem je zagotovljena v povezavi s pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave in se logično nanaša na izjave, ki so za odločitev sodišča v konkretni zadevi pomembne. Predlagana določba dopolnjuje procesno možnost, ki jo ima sodnik že po 226. členu ZPP glede obsežne listinske dokumentacije.

Predlagana ureditev se glede določitve rokov naslanja na ureditev iz 269. člena⁶⁶ in 286.a člena⁶⁷ ZPP. Rok za pripravo pisnega povzetka je tako enak roku za vlaganje pripravljalnih vlog v pripravah na glavno obravnavo in v okviru glavne obravnave v pravnem postopku.

⁶⁶ 269. člen ZPP:

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.

⁶⁷ 286.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.

K 6. členu:

Sedmi odstavek 24. člena ZUS-1 določa, da pritožba zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna, razen če se ugotovi predlogu v nasprotju s petim odstavkom 24. člena, ki določa, da zaradi zamude roka za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje. Predlagatelj ocenjuje, da ni vloga vrhovnega sodišča, da odloča o pritožbah zoper procesne sklepe upravnega sodišča. Upošteva dejstvo, da ima upravno sodišče status višjega sodišča, tudi skladno z določbami ZPP⁶⁸ zoper procesne sklepe višjega sodišča ni pritožbe.

K 7. členu:

25. člen ZUS-1 določa pravila stroškov 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.⁶⁹ Povrnitev stroškov v upravnem sporu natančneje ureja Pravilnik o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu⁷⁰ (Pravilnik).

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.

⁶⁸ Sklep I Cpg 170/2019.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 24/07 in 107/13.

Predlagatelj meni, da je treba v primeru, ko se izvede glavna obravnava, strankam priznati povračilo stroškov skladno z določbami ZPP, in to tako tožeči kot toženi stranki, pavšalno povračilo v določenem znesku pa ostane le za primer, ko je sodišče odločilo na seji in je ugodilo tožbi ter v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonitost izpodbijanega upravnega akta. 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.

Tako bo sodišče po predlagani ureditvi v primeru, ko bo ugodilo tožbi ter v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo nezakonitost izpodbijanega upravnega akta, tožniku prisodilo pavšalni znesek povračila stroškov skladno s Pravilnikom (tega seveda plača toženec), če bo tako odločilo na seji. Če pa bo sodišče tako odločilo na glavni obravnavi, bo odločilo o stroških postopka po določbah ZPP.

Predlagano je še, da če sodišče tožbo zavrne ali zavrže ali se postopek ustavi in je sodišče odločalo na seji, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka, razen če se postopek ustavi po tretjem ali četrtem odstavku 39. člena tega zakona. Če sodišče tako odloči na glavni obravnavi, odloči o stroških postopka po določbah ZPP.

Predlagano je črtanje veljavnega drugega odstavka, ki določa, da stranka vselej trpi stroške, ki jih je povzročila po svoji krivdi, in stroške, ki so nastali po naključju, ki se je njej primerilo, saj to pravilo izhaja že iz določb ZPP.

K 8. členu:

31. člen ZUS-1 ureja ravnanje predsednika senata (oziroma na podlagi 59. člena ZUS-1 sodnika poročevalca oziroma na podlagi druge in četrte alineje drugega odstavka 13. člena ZUS-1 sodnika posameznika) s tožbo, ko izvaja preizkus njene popolnosti in razumljivosti. Ker se s spremenjenim 13. členom določa, da Upravno sodišče odloča praviloma 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 9. členu:

32. člen ZUS-1 ureja pogoje za izdajo in vsebino začasne odredbe. Drugi odstavek določa, kdaj sodišče na tožnikovo zahtevo do izdaje pravnomočne odločbe zadrži izvršitev izpodbijanega akta. Tako ravna v primeru, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda. Predlagatelj meni, da so pogoji za izdajo začasne odredbe, s katero sodišče odloži izvršitev akta, po veljavni ureditvi zelo strogi. Kot pogoj za izdajo začasne odredbe po drugem odstavku 32. člena ZUS-1 je zato namesto »če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda« predlagano, da sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, »če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku večja škoda oziroma ga upravni akt v njegovem položaju pomembneje prizadeva«.

Na številnih pravnih področjih je namreč opaziti trend čim hitrejšega izvrševanja upravnih odločb (Predlog novega Gradbenega zakona, ki je v postopku sprejema v Državnem zboru RS, tako na primer določa dokončnost gradbenega dovoljenja, veljavni zakon določa pravnomočnost). Zato predlagatelj meni, da je treba strogi standard za izdajo začasne odredbe⁷¹ omiliti tako, da se standard »težko popravljive škode« nadomesti s standardom »večje škode«. Predlagana druga možnost za izdajo začasne odredbe, to je pogoj, da »upravni akt nekoga v njegovem položaju pomembneje prizadeva«, pa bi bil lahko neizplačilo denarne socialne pomoči. V takem primeru bi lahko upravno sodišče z ureditveno začasno odredbo začasno pomoč priznalo za čas trajanja spora.

Četrty odstavek veljavnega 32. člena ZUS-1 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 odloča sodnik posameznik.

Šesti odstavek veljavnega 32. člena ZUS-1 daje strankam možnost, da zoper sklep, s katerim sodišče odloči o zahtevi za izdajo začasne odredbe, vložijo pritožbo. S predlogom se možnost vložiti pritožbo zoper ta sklep črta, hkrati pa se predlaga dopolnitev prvega odstavka 95. člena ZUS-1 tako, da bodo lahko stranke vložile predlog za dopustitev revizije tudi zoper sklep, izdan po 32. členu ZUS-1 o predlogu za izdajo začasne odredbe. Namen predlagane ureditve je omogočiti poenotenje sodne prakse glede začasnih odredb.

K 10. 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;
- 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 seveda pristojen tudi 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

⁷¹ Glede na ustaljeno sodno prakso je začasno odredbo ob tem standardu izjemno težko izposlovati.

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, je treba ustrezno spremeniti tudi tretji odstavek 36. člena, pri čemer se ohranja veljavna delitev pristojnosti med senatom in predsednikom senata ter sprememba v tem delu ne prinaša vsebinskih sprememb.

K 11. 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 senata. 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 12. 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 13. 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 spremenjeni ureditvi sestave sodišča praviloma odloča v upravnem sporu, se besedi »predsednik senata« nadomestita z besedo »sodnik«.

K 14. členu:

54. člena ZUS-1 določa, da 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 o tem predsednik senata.

Vse navedeno velja že po ZPP (glej npr. 217. in 289. člen) in po mnenju predlagatelja posebna ureditev glede tega ni potrebna, zato je predlagano, da se člen črta.

K 15. 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.⁷²

Po predlagani spremenjeni ureditvi prvega odstavka 55. člena ZUS-1 bo vodenje glavne obravnave lahko namesto predsednika senata prevzel sodnik poročevalec. Predlagana je namreč ureditev, po kateri lahko senat ob razpisu naroka odloči, da vsa ali posamezna pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja naroka 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 v tem delu (priprava in vodenje naroka) prevzel vlogo predsednika senata. To naj bi veljalo v postopku na prvi stopnji. V skladu s predlagano ureditvijo 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 16. členu:

56. člen ZUS-1 določa, da se o glavni obravnavi piše zapisnik. V pravni teoriji⁷³ 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 katerimkoli sprotnim nastajanjem zapisa, ki je po vsebini najmanj enako informativen kot klasično (na)pisan 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.

⁷² 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.

⁷³ 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.

člena ZUS-1 predlagano, da se beseda »piše« nadomesti z besedo »vodi«, ki jo uporablja tudi ZPP (prvi odstavek 125. člena).

Drugi odstavek 56. člena ZUS-1 določa, da zapisnik podpišeta predsednik senata in zapisnikar. Navedeno določbo je treba prilagoditi predlagani spremembi koncepta sestave sodišča v 13. členu ZUS-1, zato je predlagana ustrezna sprememba, ki ne vpliva na vsebino ureditve, po kateri zapisnik podpišeta predsednik senata (ali sodnik poročevalec, pooblaščen za vodenje glavne obravnave in v tem okviru tudi za sestavo zapisnika, ali sodnik posameznik) ter zapisnikar.

K 17. členu:

V prvem odstavku 51. 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).⁷⁴

Po predlogu spremenjenega prvega odstavka 59. člena sodišče lahko (še vedno, tako kot po veljavni ureditvi) odloči brez obravnave (sojenje na seji), če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankama ni sporno. Dodana pa je tudi nova možnost, po kateri lahko sodišče odloči brez glavne obravnave, in sicer če odloča le na podlagi listin in stranke soglašajo oziroma izrecno 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

⁷⁴ 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.

stranski udeleženec) pa soglašajo oziroma v tožbi, odgovoru na tožbo ali drugi pisni vlogi izrecno izjavijo, da ni potrebe, da sodišče odloča na glavni obravnavi, da torej glavne obravnave ni treba izvesti. Predlagano 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 veljavnega 59. člena ZUS-1 so določene (dodatne) tri izjeme, ki opravičujejo odločanje sodišča brez glavne obravnave, četudi 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 ugotovi, kadar je dejansko stanje sporno, vendar le, če ne odloči tudi o stvari sami, temveč izpodbijani akt le odpravi⁷⁵. Ovira pri uporabi te določbe 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 z izjemo iz tretje alineje 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 po opravljeni glavni obravnavi.

Navedeni izjemi sta ohranjeni v drugem odstavku predlaganega 59. člena.

Veljavna ureditev določa še eno izjemo (druga alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1), ki sodišču omogoča, da odloči brez glavne obravnave tudi, 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 v predlaganem drugem odstavku ta izjema ni ohranjena.

Tretji odstavek 59. člena ZUS-1 določa izjemo od izjeme iz prvega odstavka in ostaja v predlogu spremenjenega 59. člena nespremenjen.

⁷⁵ Torej sodišče samo ne more odločiti v sporu polne jurisdikcije, če ne opravi glavne obravnave in je dejansko stanje sporno.

Četrty odstavek 59. člena ZUS-1 določa izjemo, ki se nanaša na sojenje v sporih o zakonitosti volilnih aktov. Po veljavni ureditvi odloča sodišče v teh sporih na seji. S predlagano spremembo četrtega odstavka se izjema, po kateri 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 Ustave⁷⁶, 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.

Določba petega odstavka (po kateri, 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) ostaja tudi po predlagani ureditvi enaka.

Veljavna ureditev šestega odstavka (po kateri o pravnih sredstvih odloči sodišče na seji) pa je dopolnjena tako, da o pravnih sredstvih odloči sodišče na seji, če zakon ne določa drugače. S tem je sodišču (na podlagi postopkovnih določb tega ali drugih zakonov) dana možnost, da lahko odloča na glavni obravnavi, če tako oceni, tudi v postopku odločanja o pravnih sredstvih.

K 18. členu:

61. člen ZUS-1 določa:

- »(1) Sodišče odloči o sporu s sodbo, o vprašanjih, 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.«

Ker se s predlogom zakona predlaga senatno sojenje kot izjema od pravila, po katerem upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku, bi se morala ta sprememba odraziti tudi v dikciji drugega odstavka 61. člena. Predlagatelj pa po vpogledu v ureditev v ZPP, ki se subsidiarno uporablja tudi v upravnem sporu, ocenjuje, da so določbe drugega, tretjega in četrtega odstavka odveč in predlaga njihovo črtanje. Da senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov, določa drugi odstavek 130. člena ZPP. Da se o posvetovanju in glasovanju piše poseben zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar, izhaja iz določb 127. člena ZPP. 129. člen ZPP pa določa, da senat sprejema odločbe po posvetovanju z

⁷⁶ 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.

glasovanjem ter da smejo biti pri posvetovanju in glasovanju navzoči samo člani senata in zapisnikar. Le kadar je treba odločiti o enostavnejših vprašanjih, lahko odloči senat tudi na samem zasedanju.

K 19. 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 ali 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).⁷⁷

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 sodišču⁷⁸ (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 način⁷⁹.

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 Ustave⁸⁰. S

⁷⁷ 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.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20.

⁷⁹ Način izvršitve določi Ustavno sodišče v izreku odločbe, praviloma v zvezi s tehnikami 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-izvrnitve-2/>).

⁸⁰ 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.

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, ter na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

O predlagani vezanosti upravnega organa v ponovnem odločanju je podalo svoje stališče tudi Vrhovno sodišče RS, ko je v 33. točki sklepa X Ips 220/2016⁸¹ 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 20. 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 navedba imena in priimka sodnika in zapisnikarja.

K 21. členu:

Prvi odstavek 74. člena 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 prvem odstavku 82. člena ZUS-1 je določeno, da je izpodbijanje sklepa s posebno pritožbo predvideno samo v primerih, ki jih določa zakon. Primere, v katerih je zoper sklep mogoča posebna pritožba, ureja drugi odstavek 82. člena ZUS-1. Določa, da je taka pritožba dovoljena zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, če ZUS-1 ne določa drugače. To pomeni, da se lahko s posebno pritožbo izpodbijajo tisti sklepi upravnega sodišča, s katerimi je bila tožba zavržena (36. člen ZUS-1) ali postopek ustavljen

⁸¹ <http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2015081111408934/>

(tretji odstavek 39. člen ZUS-1). Pri nekaterih sklepih ZUS-1 izrecno navaja pravico do posebne pritožbe, denimo pri sklepu o zavrženju tožbe v primeru iz tretjega odstavka 65. člena ZUS-1⁸².

Sklepi, ki jih ni mogoče izpodbijati s posebno pritožbo, se lahko izpodbijajo v okviru pritožbe zoper sodbo sodišča prve stopnje, če je zoper to sodbo pritožba dovoljena (tretji odstavek 363. člena ZPP⁸³). Ureditev možnosti pritožbe zoper sklep iz 82. člena ZUS-1 daje torej neposreden dostop do vrhovnega sodišča glede možnosti izpodbijanja sklepov tudi v tistih zadevah, v katerih sicer, razen izjemoma, ni mogoče s pritožbo izpodbijati tudi končne odločitve v zadevi. Takšna ureditev nesistemske in nesorazmerno obremenjuje vrhovno sodišče⁸⁴, zato se predlaga, da je pritožba dovoljena le zoper sklep, s katerim je bila tožba zavržena, in zoper sklep o ustavitvi postopka.

K 23. 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 24. členu:

⁸² (1) Sodišče sme upravni akt odpraviti in s sodbo odločiti o stvari, če narava stvari to dopušča in če dajejo podatki postopka za to zanesljivo podlago ali če je na glavni obravnavi samo ugotovilo dejansko stanje, še zlasti, če:

1. bi odprava izpodbijanega upravnega akta in novi postopek pri pristojnem organu prizadela tožniku težko popravljivo škodo;
2. izda pristojni organ potem, ko je bil upravni akt odpravljen, nov upravni akt, ki je v nasprotju s pravnim mnenjem sodišča ali z njegovimi stališči, ki se nanašajo na postopek.

(2) Po prejšnjem odstavku sme sodišče odločiti tudi, kadar pristojni organ ne izda v 30 dneh po odpravi upravnega akta oziroma v roku, ki ga določi sodišče, novega upravnega akta, in tega ne stori niti na posebno zahtevo stranke v nadaljnjih sedmih dneh, če stranka s tožbo zahteva od sodišča, da odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi, in je to zaradi narave pravice oziroma varstva ustavne pravice potrebno.

(3) V primeru iz prejšnjega odstavka sodišče od pristojnega organa zahteva pojasnilo, zakaj upravnega akta ni izdal. Pristojni organ mora pojasnilo sporočiti v sedmih dneh. Če tega ne stori ali če ga dano sporočilo po mnenju sodišča ne opravičuje, sodišče odloči o stvari, v nasprotnem primeru pa tožbo zavrže.

(4) Zoper sklep o zavrženju iz prejšnjega odstavka je dovoljena pritožba.

(5) Po prvem odstavku tega člena odloči sodišče, kadar je s tožbo zahtevana odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi, če so izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 7. člena tega zakona.

⁸³ (1) Zoper sklep sodišča prve stopnje je dovoljena pritožba, če ni v tem zakonu določeno, da ni pritožbe.

(2) Stranke se smejo pritožiti v 15 dneh od vročitve prepisa sklepa, če ni v tem zakonu določen kakšen drug rok.

(3) Če ta zakon izrecno določa, da ni posebne pritožbe, se sme sklep sodišča prve stopnje izpodbijati samo v pritožbi zoper končno odločbo.

⁸⁴ Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 459. Da gre za nesistemske obremenjevanje vrhovnega sodišča, je bilo tudi stališče Upravnega oddelka Vrhovnega sodišča RS, podano v okviru strokovnega usklajevanja predloga zakona.

V prvem odstavku 95. člena ZUS-1 je določeno, da stranke lahko vložijo revizijo tudi zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim je bila ugotovljena ničnost izpodbijanega upravnega akta iz 68. člena ZUS-1.

Glede na to, da se z 9. členom tega predloga zakona črta možnost pritožbe zoper sklep, s katerim sodišče odloči o predlogu za izdajo začasne odredbe, predlagatelj – upošteva, da že po veljavni ureditvi pritožba zoper sklep o izdaji začasne odredbe ne zadrži izvršitve – meni, da je ustrezno, da se pritožniku omogoči pravno sredstvo dopuščene revizije, če ocenjuje, da sklep o predlogu za izdajo začasne odredbe ni v skladu z ustaljeno sodno prakso vrhovnega sodišča ali če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse vrhovnega sodišča ni, še zlasti, če sodna praksa višjih sodišč ni enotna, ali če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodna praksa vrhovnega sodišča ni enotna.

Predlagana dopolnitev prvega odstavka 95. člena ZUS-1 je torej povezana s predlagano spremembo 32. člena ZUS-1.

K 25. 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. Glede na predlagano spremembo 13. člena je predlagana tudi sprememba tretjega odstavka 98. člena, in sicer tako, da o predlogu za obnovo postopka odloči sodnik posameznik, razen če je v postopku na prvi stopnji odločal senat. V tem primeru odloča sodišče v senatu treh sodnikov.

K 26. členu:

Predlagatelj predlaga, da se postopki, ki se začnejo pred uveljavitvijo tega zakona, končajo po določbah do zdaj veljavnega zakona. Ne glede na navedeno pa je glede pravnih sredstev v drugem odstavku predlagano, da se v postopku, ki se je začel pred uveljavitvijo tega zakona, glede pritožbe in revizije zoper odločbo, ki je izdana po uveljavitvi tega zakona, uporabljajo določbe tega zakona.

K 27. členu:

Končna določba predvideva, da predlagana novela 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.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO IN DOPOLNJUJEJO

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.

14. člen

(1) Vrhovno sodišče odloča o pritožbi in o reviziji v senatu treh sodnikov.

(2) Vrhovno sodišče odloča po sodniku posamezniku o ustavitvi postopka.

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 vloži 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.

24. člen

- (1) Če stranka iz opravičenega vzroka zamudi rok iz 23. člena tega zakona ali drug zakoniti rok za opravo dejanja v postopku in ga zaradi tega ne more več opraviti, lahko predlaga vrnitev v prejšnje stanje.
- (2) Predlog je treba vložiti v osmih dneh od dneva, ko je prenehal vzrok, zaradi katerega je stranka zamudila rok; če je stranka šele pozneje zvedela za zamudo, pa od dneva, ko je za to zvedela.
- (3) Okoliščine za utemeljitev predloga je treba verjetno izkazati ob vložitvi predloga. V roku za vložitev predloga je treba opraviti tudi zamujeno dejanje.
- (4) Po treh mesecih od dneva zamude ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje.
- (5) Zaradi zamude roka za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje.
- (6) O vrnitvi v prejšnje stanje odloči sodišče, ki mora odločiti o zamujenem dejanju.
- (7) Zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna pritožba, razen če se ugoti predlogu v nasprotju s petim odstavkom tega člena.

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 pravnomočne 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 nadaljnjega ugotavljanja dejstev:

1. če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora,
2. če stranka zamude ni zadostno opravičila,
3. če je bila stranka poučena o posledicah zamude roka.

46. člen

V pripravljalnem postopku predsednik senata odloči:

1. o prekinitvi postopka;
2. o ustavitvi postopka zaradi umika tožbe ali sodne poravnave;
3. 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.

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 vprašanjih, 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 ugoti in s sodbo izpodbijani upravni akt odpravi:

1. če ga ni izdal pristojni organ;
2. 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;
3. 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;
4. 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 obravnavo pred sodiščem prve stopnje.

82. člen

(1) Sklep se lahko izpodbija s posebno pritožbo samo, če tako določa ta zakon.

(2) Zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim se onemogoči nadaljnji postopek, je dovoljena posebna pritožba, če ta zakon ne določa drugače.

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 zavrne tožbo.

95. člen

(1) Stranke lahko vložijo revizijo tudi zoper sklep sodišča prve stopnje, s katerim je bila ugotovljena ničnost izpodbijanega upravnega akta po 68. členu tega zakona.

(2) Revizije zoper sklep iz prejšnjega odstavka ni v sporih, v katerih ne bi bila dovoljena revizija zoper pravnomočno sodbo.

(3) V postopku z revizijo zoper sklep se smiselno uporabljajo določbe tega zakona o reviziji zoper sodbo.

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.

