

**Leila  
Višja strokovna šola  
Ljubljana**

**Jakob Demšar, univ. dipl. pravnik**

**DRŽAVNA UPRAVA  
IN UPRAVNI POSTOPEK**

**Študijsko gradivo**

**Ljubljana, 2010**

## Kazalo

I. DRŽAVNA UPRAVA.....	5
1. DELITEV DRŽAVNE OBLASTI .....	5
1.1. Državni zbor.....	5
1.2. Predsednik republike .....	7
2. POJEM PRAVA, PRAVNE NORME IN PRAVNEGA AKTA .....	8
3. VLADA.....	9
3.1. FUNKCIJE VLADE .....	9
3.2. SESTAVA VLADE .....	10
3.3. RAZMERJA MED VLADO IN DRŽAVNIM ZBOROM .....	10
3.4. VLADNE SLUŽBE .....	11
4. SPLOŠNO O POLOŽAJU DRŽAVNE UPRAVE .....	12
5. FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE .....	12
5.1. INŠPEKCIJSKI NADZOR .....	13
6. OBLIKE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE IN NAČELO ZAKONITOSTI .....	14
6.1. POSAMIČNI UPRAVNI AKTI IN NAČELO ZAKONITOSTI.....	15
6.2. MATERIALNA DEJANJA IN NAČELO ZAKONITOSTI .....	16
6.3. AKTI POSLOVANJA IN NAČELO ZAKONITOSTI.....	16
7. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE (V SLOVENIJI).....	17
7.1. MINISTRSTVA .....	17
7.2. UPRAVNA ENOTA.....	19
7.3. DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE.....	21
7.4. CARINSKA SLUŽBA.....	21
7.5. POLICIJA.....	21
8. JAVNO POOBLASTILO .....	21
9. LOKALNA SAMOUPRAVA.....	22
9.1. TERITORIALNI VIDIK LOKALNE SAMOUPRAVE – LOKALNA SKUPNOST .....	22
9.2. UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI.....	23
9.3. MATERIALNI VIDIK LOKALNE SAMOUPRAVE.....	25
10. PRAVO JAVNIH USLUŽBENCEV .....	26
10.1. POLITIČNI FUNKCIONARJI IN JAVNI USLUŽBENCI.....	26
11. NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE .....	27
11.1. VRSTE NADZORA.....	27

11.2.	POSEBEJ O SODNEM NADZORU .....	28
11.3.	VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC .....	31
II.	UPRAVNI POSTOPEK.....	32
1.	POMEN PRAVNEGA UREJANJA POSTOPKOV .....	32
2.	POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA.....	33
3.	VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA.....	34
4.	SISTEMATIKA ZUP .....	34
5.	KATERI ORGANI POSTOPAJO PO ZUP .....	35
6.	TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA .....	35
6.1.	NAČELO ZAKONITOSTI .....	35
6.2.	VARSTVO PRAVIC STRANK IN VARSTVO JAVNIH KORISTI.....	36
6.3.	NAČELO MATERIALNE RESNICE.....	37
6.4.	NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE .....	38
6.5.	PROSTA PRESOJA DOKAZOV .....	38
6.6.	DOLŽNOST GOVORITI RESNICO IN POŠTENA UPORABA PRAVIC .....	38
6.7.	SAMOSTOJNOST PRI ODLOČANJU .....	39
6.8.	PRAVICA PRITOŽBE .....	39
6.9.	EKONOMIČNOST POSTOPKA.....	41
7.	PRISTOJNOST .....	41
7.1.	STVARNA IN KRAJEVNA PRISTOJNOST .....	41
7.2.	IZLOČITEV URADNE OSEBE .....	43
8.	STRANKA IN NJENO ZASTOPANJE .....	44
8.1.	POJEM IN VRSTE STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU .....	44
8.2.	PRAVNO POMEMBNE LASTNOSTI STRANKE .....	45
8.3.	ZASTOPNIKI STRANK .....	47
9.	OBČEVANJE ORGANOV IN STRANK .....	48
9.1.	VLOGE .....	48
9.2.	VABILA.....	50
10.	VROČANJE.....	53
10.1.	OSEBNO VROČANJE (PO DOLOČBAH ZUP) .....	54
10.2.	POSEBNI PRIMERI VROČANJA.....	54
11.	ROKI, NAROKI IN VRNITEV V PREJŠNJE STANJE.....	55
11.1.	ROKI .....	55

11.2.	NAROKI.....	56
11.3.	VRNITEV V PREJŠNJE STANJE .....	57
12.	ODLOČBA .....	58
12.1.	VRSTE ODLOČB.....	58
12.2.	ROK ZA IZDAJO ODLOČBE .....	59
13.	PРАВNA SREDSTVA .....	60
14.	PRITOŽBA .....	60
14.1.	ROKI ZA PRITOŽBO IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE .....	60
14.2.	OBLIKA IN VSEBINA PRITOŽBE TER RAZLOGI ZA PRITOŽBO .....	61
14.3.	VLOŽITEV PRITOŽBE IN DELO ORGANA PRVE STOPNJE V ZVEZI S PRITOŽBO .....	61
14.4.	ODLOČANJE ORGANA DRUGE STOPNJE O PRITOŽBI .....	62
14.5.	PRITOŽBA, ČE ODLOČBA PRVE STOPNJE NI BILA IZDANA .....	63
15.	IZREDNA PРАВNA SREDSTVA .....	63
15.1.	NIČNOST ODLOČBE .....	65
16.	IZVRŠBA .....	66
16.1.	UPРАВNA IZVRŠBA.....	66
III.	LITERATURA IN VIRI .....	67

# I. DRŽAVNA UPRAVA

## 1. DELITEV DRŽAVNE OBLASTI

Državna oblast se izvršuje preko različnih oblastnih funkcij države. Običajno govorimo o **treh funkcijah državne oblasti: zakonodajni, izvršilni (ali izvršilnoupravni) in sodni.**

Bistvo ideje o delitvi oblasti, na kateri temeljijo sodobne demokratične države, je v tem, da naj se različne funkcije državne oblasti razporedijo med različne nosilce (organe), ki bodo **drug drugega omejevali in nadzirali**. Sodobna demokratična država mora biti organizacija v rokah državljanov, zato morajo njeni organi delovati v skladu z na demokratičen način oblikovanim javnim interesom, ne pa v skladu z javnim interesom, kot ga pojmujejo sami, ali celo v skladu z lastnim interesom oziroma interesom posameznih državnih funkcionarjev. Država mora delovati kot **pravna država – delovanje vseh njenih organov mora biti podvrženo pravnim normam**. Pravnost delovanja države pa je težko zagotoviti, saj nad državo ni organizacije, ki bi bila od nje močnejša. Delitev oblasti je eden najpomembnejših mehanizmov za zagotavljanje pravnega delovanja državnih organov. Če razdelimo funkcije državne oblasti med več nosilcev, lahko le-ti nadzirajo in omejujejo drug drugega.

### 1.1. Državni zbor

Državni zbor je **predstavniško, ustavodajno in zakonodajno telo** v Republiki Sloveniji. Sestavlja ga **90 poslancev**, med katerimi sta vedno dva, ki poleg svoje splošne poslanske funkcije neposredno predstavljata tudi italijansko in madžarsko narodno skupnost. Poslanci se volijo po načelu sorazmernega (proporcionalnega) predstavništva, in sicer za **štiri leta**, lahko so tudi ponovno izvoljeni (80. in 81. člen URS). **Poslanci so predstavniki vsega ljudstva** in niso vezani na kakršnakoli navodila (imajo torej reprezentativni in svobodni mandat), poleg tega uživajo tudi **poslansko imuniteto** (82. in 83. člen URS). Svojo funkcijo opravljajo poklicno.

Državni zbor, ki ga vodi predsednik državnega zbora, dela na **rednih in izrednih sejah**. Odločitve lahko sprejema le, če je na njegovi seji navzoča **večina poslancev**. Kadar ni z ustavo ali z zakonom določena drugačna večina (relativna ali absolutna dvotretjinska večina), sprejema državni zbor zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev (84. in 85. člen URS).

Pravice in obveznosti državljanov ter drugih oseb določa državni zbor samo z zakonom. **Zakone lahko predlaga vlada, vsak poslanec** (lahko tudi več poslancev skupaj), najmanj

**pet tisoč volivcev** ali **državni svet**. Zakone sprejema državni zbor praviloma v treh obravnavah, pri čemer zakonodajni postopek podrobno ureja **Poslovnik Državnega zbora**.

Ustava tudi določa, da lahko državni svet v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča (**odložilni veto**). Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje (npr. dvotretjinsko) število glasov. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna. **Zakon razglasi predsednik republike** najpozneje osem dni po sprejetju.

Ustava daje možnost, da o zakonski materiji odločajo volivci (**zakonodajni referendum**). Ob tem je mogoče ugotoviti, da se slovenska ureditev zakonodajnega referenduma v primerjalnem ustavnopravnem pogledu precej razlikuje od drugih, kajti ustava dopušča zelo široke možnosti predlagateljstva in zelo široke vsebinske okvire, na katere se lahko takšen referendum nanaša. Zakonodajni referendum poznajo tudi mnoge druge demokratične države, vendar večinoma v bistveno ožjem obsegu, kot ga dopušča naša ustava. Ta določa, da lahko državni zbor o (vseh!) vprašanjih, ki se urejajo z zakonom, razpiše referendum. Državni zbor lahko razpiše zakonodajni referendum na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahtevajo najmanj tretjina poslancev, državni svet ali štirideset tisoč volivcev. Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani z volilno pravico. Predlog je na referendumu sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so glasovali. Posebej je tudi določeno, da je državni zbor vezan na izid referenduma.

Z ustavo je predvideno tudi **delo parlamenta v vojni ali izrednem stanju**. Izredno stanje se razglasi, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. O izrednem stanju lahko govorimo, ko je npr. zaradi večje naravne nesreče ali zaradi večjih nemirov po državi bistveno ogroženo normalno delovanje državnih institucij in/ali varnost ali celo eksistenca velikega števila državljanov. Odločitev o tem, ali obstajajo okoliščine, ki upravičujejo razglasitev izrednega (ali vojnega) stanja, sprejme državni zbor na predlog vlade. V tem primeru državni zbor na predlog vlade odloči tudi o nujnih ukrepih in njihovi odpravi. Odloča tudi o uporabi obrambnih sil. Če se državni zbor ne more sestati, odloča o razglasitvi vojnega ali izrednega stanja ter o nujnih ukrepih in njihovi odpravi predsednik republike. V takšnem primeru lahko **predsednik republike na predlog vlade izdaja uredbe z zakonsko močjo, s katero lahko izjemoma tudi omeji posamezne (ustavne in zakonske) pravice in svoboščine**. Predsednik republike mora takšne odločitve in s tem povezane uredbe z zakonsko močjo predložiti v potrditev državnemu zboru takoj, ko se ta ponovno sestane.

Državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa jo odrediti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta (**parlamentarna preiskava**). V ta namen imenuje komisijo, ki ima v zadevah poizvedovanja in preučevanja smiselno enaka pooblastila kakor pravosodni organi. Parlamentarna preiskava v zadevah javnega pomena se lahko opravi, da se ugotovi in oceni dejansko stanje, ki je lahko podlaga za odločanje državnega zbora o politični odgovornosti nosilcev javnih funkcij, za spremembo

zakonodaje na določenem področju in za druge odločitve državnega zbora iz njegove ustavne pristojnosti. Če v neki zadevi že teče kazenski postopek, to ni ovira, da ne bi bila o njej v okviru pristojnosti državnega zbora izvedena tudi parlamentarna preiskava, ki pa se mora pri tem osredotočiti na politične vidike obravnavane zadeve, odločanje o kazenskopravnih vidikih pa prepustiti pristojnim pravosodnim institucijam (predvsem policiji, pristojnemu državnemu tožilstvu in sodišču).

## 1.2. Predsednik republike

Predsednik republike kot šef (poglavar) države **predstavlja Republiko Slovenijo** in je **vrhovni poveljnik njenih obrambnih sil**. Voljen je na **neposrednih volitvah** (za izvolitev je potrebna večina veljavnih glasov volivcev) in izvoljen za dobo petih let, vendar največ dvakrat zaporedoma. Za predsednika republike je lahko izvoljen vsak polnoletni državljan Slovenije. Predsednikova funkcija je nezdružljiva z opravljanjem druge javne funkcije ali poklica. V primeru trajnega zadržka, smrti, odstopa ali drugega prenehanja predsednikove funkcije do izvolitve novega predsednika njegovo funkcijo začasno opravlja predsednik državnega zbora. Predsednik državnega zbora začasno opravlja funkcijo predsednika republike tudi med zadržanostjo predsednika republike.

**Pristojnosti** predsednika republike so predvsem **reprezentativne, iniciativne in protokolarne**. Če si pogledamo pomembnejše pristojnosti (107. člen URS), vidimo, da predsednik republike:

- razpisuje volitve v državni zbor,
- razglša zakone,
- imenuje državne funkcionarje, če je to določeno z zakonom,
- postavlja in odpoklicuje veleposlanike in poslanike republike in sprejema poverilna pisma tujih diplomatskih predstavnikov,
- izdaja listine o ratifikaciji,
- odloča o pomilostitvah
- podeljuje odlikovanja in častne naslove,
- po parlamentarnih volitvah predlaga državnemu zboru v izvolitev kandidata za predsednika vlade,
- v ustavno določenih primerih razpusti državni zbor.

Ustava posebej določa, da mora predsednik republike na zahtevo državnega zbora izreči mnenje o posameznem vprašanju.

Predsednik republike je za svoje delo politično in pravno odgovoren. Politična odgovornost predsednika se lahko uveljavlja npr. s kritiko, pozivom k odstopu ter navsezadnje pri predsedniških volitvah. Pravno pa je odgovoren po splošnih pravnih prepisih, enako kot vsi drugi državljani – **predsednik nima imunitete**.

Ustava poleg tega predvideva še posebno obliko odgovornosti predsednika republike, to je ustavno obtožbo (t. i. impeachment). Če predsednik republike pri opravljanju svoje funkcije krši ustavo ali huje krši zakon, ga državni zbor lahko obtoži pred ustavnim sodiščem. To

ugotovi utemeljenost obtožbe ali obtoženega oprosti, z dvotretjinsko večino glasov vseh sodnikov pa lahko odloči o odvzemu funkcije. Potem ko ustavno sodišče dobi sklep državnega zbora o obtožbi, lahko tudi odloči, a predsednik do odločitve o obtožbi začasno ne more opravljati svoje funkcije (109. člen URS).

## 2. POJEM PRAVA, PRAVNE NORME IN PRAVNEGA AKTA

**Pravo je skupek družbenih norm, za katere je značilno, da prisilno urejajo družbena razmerja. Porok spoštovanja pravnih norm je država,** ki s svojim monopolom fizičnega prisiljevanja izvaja sankcije v primeru kršitve pravnih norm. Bistvena razlika med pravno normo in drugimi družbenimi normami (npr. normami običaja in morale) je torej v obliki sankcije in v subjektu, ki izvaja sankcije. Pojma države in prava sta neločljivo povezana – **prava brez države ne more biti, kakor tudi ne države brez prava.** Pravo je mehanizem državnega urejanja družbenih razmerij. Pravne norme nastajajo na vseh ravneh upravnopolitičnega procesa: tako na institucionalni (v Državnem zboru) kot na instrumentalni ravni (na sodiščih, v vladi, v ministrstvih in drugih organih državne uprave).

Pravne norme delimo na abstraktne splošne in na konkretne posamične pravne norme. **Abstraktne splošne norme** so tiste, ki urejajo vnaprej zamišljene primere družbenih razmerij (abstraktnost) med nedoločenimi pravnimi subjekti (splošnost). **Konkretne posamične norme** pa so tiste, ki urejajo konkretno določena družbena razmerja (konkretnost) med določenimi pravnimi subjekti (posamičnost). Od pojma pravne norme moramo razlikovati pojem pravnega akta. **Pravni akt je izjava volje, ki ustvarja pravne učinke.** Vsebina pravnega akta je ustvarjanje pravnih pravil. **Pravni akt je torej oblika, v kateri nastajajo pravne norme.**

Glede na vrsto pravnih norm, ki jih vsebuje pravni akt, **delimo pravne akte na splošne (abstraktne) in posamične (konkretne).** Glede na to kdo jih izdaja oziroma ustvarja pa jih delimo na **oblastne** in **neoblastne.** Oblastne pravne akte izdajajo državni organi, organih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. S temi akti se oblastno in enostransko urejajo družbena razmerja v javnem interesu. Neoblastni pravni akti pa so tisti, ki jih izdajajo, sklepajo ali sprejemajo neoblastni subjekti (posamezniki in pravne osebe), da z njimi urejajo medsebojna oziroma interna razmerja.

VRSTE PRAVNIH AKTOV	oblastni	Neoblastni
splošni	Ustava Zakon Podzakonski predpisi Predpisi lok. Skupnosti Predpisi nosilcev javnih pooblastil	Primeri: Statut delniške družbe Pravila društva
posamični	Sodba Odločba sklep	Primeri: Pogodba Oporoka Sklenitev zakonske zveze



Med oblastnimi pravnimi akti vlada **hierarhija** – nižji pravni akt mora biti v skladu z višjim. Tako mora biti zakon v skladu z ustavo, podzakonski predpisi in predpisi lokalnih skupnosti pa v skladu z ustavo in zakonom.

**Najvišji pravni akt**, ki vsebuje najbolj temeljne in splošne vrednostne odločitve o ciljih družbene skupnosti, je **Ustava**. Tej v hierarhiji **sledijo zakoni**, s katerimi se oblikuje politika na posameznih področjih družbenega življenja. Podzakonski predpisi, ki so še vedno splošni in abstraktni, razčlenjujejo zakonske določbe v procesu njihovega izvrševanja. Odločbe pravnih organov (ali npr. sodbe sodišč) pa konkretizirajo določbe zakonov in podzakonskih predpisov v konkretnih primerih in za konkretne pravne subjekte. **Zakon npr. določa**, katere pogoje mora izpolnjevati gospodarski subjekt, da bi lahko izvajal določeno dejavnost (npr. proizvodnja električne energije). **Podzakonski predpis** lahko te pogoje razčleni v tehničnem smislu, odločba (dovoljenje), ki jo izda upravni organ pa pomeni konkretno odločitev o tem, da določena gospodarska družba izpolnjuje predpisane pogoje in ima zato pravico opravljati to dejavnost. **Inšpekcijska odločba** pa npr. predstavlja odločitev, da v konkretnem primeru določen subjekt ne izpolnjuje več pogojev za opravljanje dejavnosti, zaradi česar se mu opravljanje dejavnosti prepove.

### 3. VLADA

#### 3.1. FUNKCIJE VLADE

Funkcije vlade izhajajo iz njene vloge v upravnem sistemu – je **politični in nestrokovni organ državne uprave**, po svojem položaju je nekakšen vmesnik med zakonodajnim organom in državno upravo.

Vlada kot vrh izvršilne oblasti izvaja politično-izvršilno funkcijo. **Vlada skrbi za izvrševanje zakonov**, proračuna in drugih pravno-političnih aktov, ki jih sprejema Državni zbor. Vlada najvišjih političnih odločitev ne sprejema sama, saj so pridržane državnemu zboru, vlada pa je dolžna poskrbeti za njihovo izvrševanje.

Druga pomembna funkcija vlade je predlagalna – Državnemu zboru **predlaga v sprejem zakone, državni proračun**, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Vlada je po ustavi eden izmed nosilcev zakonodajne iniciative, v praksi daleč najaktivnejši. Ker mora vlada v parlamentarnem sistemu uživati podporo parlamenta, je logično, da so njeni zakonski in drugi politični predlogi običajno sprejeti. S svojo **predlagalno funkcijo vlada dejansko (čeprav ne formalno) kroji politiko države**.

**Tretja funkcija vlade je upravna**: usmerja državno upravo prek ministrov, nadzoruje delo ministrstev, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov in drugih

splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Vlada torej opravlja funkcijo političnega usmerjanja in koordinacijo državne uprave.

### 3.2. SESTAVA VLADE

Slovensko vlado sestavljajo **predsednik vlade** in določeno število **resornih ministrov in ministrov brez resorja (brez listnice)**. Funkcijo podpredsednika vlade opravlja minister, ki ga določi predsednik vlade. Ministri so politični funkcionarji in strokovna izobrazba ni pogoj za njihovo imenovanje.

Predsednik vlade sklicuje in vodi seje vlade ter predstavlja vlado kot kolegijski organ. Poleg te vloge ima predsednik tudi pomembno politično vlogo: predlaga kandidate za ministre, predlaga razrešitev posameznih ministrov, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade in usklajuje delo ministrov. Funkcija vlade je vezana na njegovo funkcijo. **Če preneha funkcija predsedniku vlade, preneha tudi vsem ministrom oz. vladi kot celoti.**

**Predsednika vlade imenuje Državni zbor** na podlagi rezultatov volitev. **Ministre imenuje Državni zbor** na predlog predsednika vlade. Predlagani minister se mora pred imenovanjem predstaviti pristojnemu odboru Državnega zbora in odgovarjati na vprašanja njegovih članov (t.i. **hearing**).

Predsednik vlade mora po Poslovniku Državnega zbora in po Zakonu o vladi najkasneje v 15. dneh po svojem imenovanju predložiti predsedniku Državnega zbora **predlog za imenovanje ministrov**. Če v tem roku ne predloži sestave vlade, mu lahko Državni zbor določi rok, v katerem mora to storiti. Če tudi po izteku tega roka ne predloži predloga za imenovanje članov vlade, Državni zbor ugotovi, da je predsedniku vlade prenehala funkcija.

### 3.3. RAZMERJA MED VLADE IN DRŽAVNIM ZBOROM

Vlada je v parlamentarnem sistemu **odgovorna parlamentu**. Odgovornost je individualna in kolektivna. Ustava določa, da so vlada in posamezni ministri odgovorni Državnemu zboru. Zakon o vladi pa določa, da je vlada odgovorna Državnemu zboru za politiko države, ki jo vodi in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov Državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave.

Poglavitni mehanizem uveljavljanja odgovornosti vlade Državnemu zboru je **institut nezaupnice**. Nezaupnica je orodje, ki ga ima v rokah parlament in s katerim lahko doseže prenehanje funkcije vladi. Po naši zakonodaji poznamo model t.i. konstruktivne nezaupnice. Državni zbor jo lahko izglasuje le tako, da na predlog najmanj desetih poslancev z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade. S tem je dotedanji predsednik vlade razrešen, mora pa skupaj s svojimi ministri opravljati tekoče posle do prisega nove vlade.

Vlada ima kot protiutež nezaupnici v svojih rokah **institut vprašanja zaupnice**. Predsednik vlade namreč lahko v Državnem zboru zahteva glasovanje o zaupnici vladi. Če vlada ne dobi podpore večine glasov vseh poslancev, mora Državni zbor v 30. dneh izvoliti novega predsednika vlade ali dotedanjemu predsedniku pri ponovljenem glasovanju izglasovati zaupnico, sicer predsednik republike razpusti Državni zbor in razpiše nove volitve. Predsednik vlade lahko vprašanje zaupnice veže tudi na sprejem zakona ali druge odločitve v Državnem zboru.

Zakonodaja ureja še nekatere institute, v katerih se kaže razmerje med vlado in Državnim zborom:

**Interpelacija:** je razprava o delu vlade ali posameznega ministra, ki jo lahko sproži najmanj deset poslancev. Interpelacija se lahko konča z glasovanjem o razrešitvi predsednika vlade ali ministra.

**Ustavna obtožba:** to je obtožba, ki jo vloži Državni zbor zoper predsednika vlade ali ministre pred ustavnim sodiščem. Predmet obtožbe je kršitev ustave ali zakonov, ustavno sodišče pa odloči o utemeljenosti obtožbe. Če je utemeljena, lahko z dvotretjinsko večino razreši predsednika vlade ali ministra.

**Poslanska vprašanja:** na redni seji Državnega zbora je praviloma predvidena posebna točka dnevnega reda za vprašanja in pobude poslancev. Pri obravnavi vprašanj in pobud morajo biti na seji Državnega zbora prisotni vsi ministri. Poslanec lahko postavi vprašanja pisno ali ustno na seji Državnega zbora. Če je poslansko vprašanje postavljeno pisno, mora vlada ali minister odgovoriti nanj pisno najkasneje tri dni pred naslednjo sejo. Na ustno poslansko vprašanje pa mora vlada ali minister odgovoriti na isti seji, na kateri je bilo vprašanje postavljeno. Če tega ne more storiti, mora to takoj obrazložiti. V takem primeru mora vprašanje odgovoriti pisno najkasneje tri dni pred prvo naslednjo sejo.

### 3.4. VLADNE SLUŽBE

Za opravljanje funkcij je vladi na voljo celoten aparat državne uprave, ki pokriva vsa upravna področja. Vlada pa potrebuje tudi organizacijsko, strokovno, tehnično in informacijsko podporo za svoje lastno delovanje. Zakon o vladi določa da koordinacijske in strokovne naloge za predsednika vlade opravlja **Urad predsednika vlade**, ki ga vodi generalni sekretar vlade. Le-ta po navodilih predsednika vlade skrbi tudi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev.

Poleg Urada lahko vlada za opravljanje strokovnih nalog ustanavlja še druge vladne službe, kot npr.:

- **Služba za zakonodajo,**
- **Urad za informiranje,**
- **Center za informatiko,**

- **Servis skupnih služb,**
- **Kadrovska služba,**
- **Urad za evropske zadeve,**
- **Urad za narodnosti,**
- **Služba za lokalno samoupravo,**
- **Urad za verske skupnosti.**

Kot vladna služba delujeta tudi Slovenska obveščevalno-varnostna agencija (SOVA) in Statistični urad Republike Slovenije.

#### **4. SPLOŠNO O POLOŽAJU DRŽAVNE UPRAVE**

Državna uprava je skupek organov, ki upravljajo z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Celotno delovanje državne uprave je vezano na zakon.

**Državna uprava je izvrševalka politike in ne njena oblikovalka.** Za učinkovito izvrševanje politike pa je potrebno strokovno znanje s posameznih upravnih področij. Država lahko dobro deluje le, če je njena uprava strokovno usposobljena za izvajanje svojih funkcij. Zato je ideal sodobne demokratične države, da njena **uprava deluje čim manj politično (čim bolj politično nevtrarno)**, čim bolj učinkovito in strokovno, ter da pri svojem oblastnem delovanju varuje pravice posameznikov in pravnih oseb.

Državna uprava je primerna ne le za izvrševanje politike, ki terja strokovno znanje, temveč tudi za **pripravljanje strokovnih podlag in alternativ za politično odločanje**. Kvaliteta političnih odločitev je v veliki meri odvisna od kvalitete strokovnih podlag, ki jih zagotavlja uprava. Vlada kot poglavitna nosilka zakonodajne iniciative pri pripravi predlogov že sama odbira med strokovno možnimi rešitvami tiste, ki jih šteje za vrednostno (politično) najbolj sprejemljive.

#### **5. FUNKCIJE DRŽAVNE UPRAVE**

Funkcije državne uprave logično izhajajo iz njene vloge v upravno-političnem sistemu oziroma v upravnem procesu. Najbolj na splošno bi lahko rekli, da ima državna uprava dve funkciji:

- Izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade,
- Pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora.

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij lahko ločimo več vrst nalog državne uprave:

- **Regulativno** (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov),

- **Kontrolno-nadzorno** (izvajanje nadzora nad izvajanjem predpisov, npr. inšpekcijskega),
- **Operativno** (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov),
- **Študijsko-analitično** in
- **Represivno**.

## 5.1. INŠPEKCIJSKI NADZOR

**Inšpekcijski nadzor je nadzor, ki ga izvaja državna uprava nad izvrševanjem zakonov in podzakonskih predpisov.** Brez izvajanja nadzorne funkcije bi zakoni in drugi predpisi ostali le **mrtva črka na papirju**. Inšpekcijski nadzor se izvaja na vseh upravnih področjih – to je na vseh področjih, kjer javni interes narekuje, prepoveduje ali omejuje posameznikom in pravnim osebam določeno ravnanje.

Inšpekcijski nadzor **izvajajo inšpektorji**, ki so javni uslužbenci s posebnimi pooblastili. Zakon o upravi določa, da ima inšpektor trajen mandat.

Inšpektor ima za opravljanje nadzora posebna pooblastila. Ta pooblastila bi lahko razdelili v dva sklopa: v prvi sklop sodijo pooblastila, ki se nanašajo na nadzor v ožjem smislu, torej na ugotavljanje, ali pravni subjekti ravnajo v skladu s predpisi. V ta namen lahko inšpektor v skladu z 88., 91. in 92. členom Zakona o upravi **pregleda prostore, objekte, naprave, predmete, blago ter poslovanje in dokumentacijo državnih in organov gospodarskih družb**, drugih organizacij in posameznikov, zasliši stranke in priče v upravnem postopku, pregleda listine, s katerimi ugotovi identiteto oseb, vzame vzorce blaga, itd. Inšpektor ima tudi pravico brez predhodnega obvestila ter **brez dovoljenja nadziranca v vsakem času vstopiti v prostore in objekte ter k napravam**. Če je potrebno pregledati posamezne prostore v stanovanju, si mora inšpektor za pregled teh prostorov pridobiti **odločbo pristojnega sodišča**. **Inšpektor opravlja nadzor po pravilih upravnega postopka**, tako da so mu na voljo vsa dokazna sredstva, ki jih pozna ta postopek (listine, priče, izvedenci, ogled).

**Drugi sklop pooblastil pa se nanaša na položaj, ko inšpektor ugotovi, da je prišlo do kršitve predpisa.** V tem primeru mora ustrezno ukrepati, da se zagotovi vzpostavitev stanja, skladnega s predpisi. Inšpektor odloči o ukrepih z upravo odločbo, izdano v upravnem postopku. Poudariti je treba, da je inšpektor pri svojem delu **pravno vezan**. Ukrepe lahko nalaga le, če so izpolnjeni predpisani pogoji, če torej nadzirani subjekt ravna v nasprotju s predpisom (ne zadošča pa, da nadzirani subjekt ravna npr. v neskladju z inšpektorjevimi pojmovanji o tem, kakšno je pravilno ravnanje). Inšpektor ima pravico in dolžnost odrediti ukrepe za odpravo nepravilnosti in pomanjkljivosti v roku, ki ga sam določi, in predlagati pristojnemu organu sprejem ukrepov. Če zavezanec v določenem roku ne odpravi nepravilnosti v skladu z odločbo, lahko inšpektor **z odločbo prepove opravljanje dejavnosti** do odločitve pristojnega organa. Inšpektor lahko tudi nemudoma prepove opravljanje

dejavnosti, če je to potrebno, da bi se odvrnila neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali za nastanek škode v naravnem oziroma življenjskem okolju in na premoženju. Če inšpektor ugotovi, da zavezanec kljub izdanim odločbam ponavlja kršitve, lahko z odločbo začasno odvzame predmete ali dokumentacijo, ki jih zavezanec uporablja za kršitve ali so s kršitvami nastali. Vsi navedeni ukrepi so začasne narave. Inšpektor je dolžan, če jih izreče, takoj sprožiti postopek pred pristojnim organom – **predlagati uvedbo postopka o prekršku ali ovaditi storilca kaznivega dejanja.**

Inšpektor izvaja inšpekcijsko nadzorstvo po uradni dolžnosti. **Prijavitelji kršitev v inšpekcijskem postopku nimajo položaja stranke** in se ne morejo pritožiti zoper inšpektorjeve odločbe in sklepe. Zakon določa le, da mora inšpektor obravnavati prijave in druge vloge in vlagatelje na njihovo zahtevo obvestiti o svojih ukrepih.

Zakonodaja pooblašča uradne osebe, ki izvajajo nadzorstvo nad izvrševanjem zakonov, da izterjajo kazen od tistih, ki jih zalotijo pri prekršku, če je za prekršek predpisana samo denarna kazen do določene višine. O plačani denarni kazni se izda potrdilo. Če storilec denarne kazni ne plača, mu izda pooblaščen oseba **plačilni nalog** (položnico). Storilcu, ki mu ni bilo mogoče takoj izreči kazni, se pošlje obvestilo o prekršku in plačilni nalog. Storilec je dolžan **plačati kazen v osmih dneh ali vložiti ugovor pri organu**, katerega uradna oseba je izrekla kazen. Ta organ pošlje ugovor sodniku za prekrške, ki v tem primeru odloča o odgovornosti za prekršek tako, kot če do mandatnega postopka sploh ne bi prišlo.

**Inšpekcijsko nadzorstvo srečamo praktično na vseh upravnih področjih – npr. na področju kmetijstva, obrambe, šolstva, kulturne dediščine, okolja, prostora, gospodarskih dejavnosti** itd. posebno področje inšpekcijskega nadzora je tudi t.i. **upravna inšpekcija** – inšpekcija, ki nadzira delovanje uprave same. Nadzira, ali organi javne uprave delujejo v skladu s predpisi – natančneje, ali rešujejo upravne zadeve v predpisanih rokih, ali javni uslužbenci, ki odločajo v upravnih zadevah, izpolnjujejo pogoje glede strokovne izobrazbe, ali organi javne uprave spoštujejo predpise o pisarniškem poslovanju, itd.

## **6. OBLIKE DELOVANJA DRŽAVNE UPRAVE IN NAČELO ZAKONITOSTI**

Državna uprava pri izvajanju svojih funkcij deluje v naslednjih oblikah:

- **Izdaja oblastne splošne pravne akte (predpise),**
- **Izdaja oblastne posamične akte (upravne odločbe),**
- **Sklepa akte poslovanja,**
- **Opravlja materialna dejanja in**
- **Izdaja interne akte.**

Celotno njeno dejavnost pa veže načelo zakonitosti, vsebovano v 2. odstavku 120. člena Ustave: »Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov«. **Načelo zakonitosti je osrednje načelo upravnega prava.**

Vlada in ministrstva (ministri) izdajajo podzakonske akte. **Vlada izdaja uredbe in odloke.** Z uredbo vlada lahko podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu določena razmerja. Z odlokom pa ureja vlada posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom.

**Ministrstva (ministri) pa izdajajo pravilnike, odredbe in navodila za izvrševanje zakonov,** drugih predpisov in aktov državnega zbora ter predpisov in aktov vlade.

Načeli zakonitosti in delitve oblasti glede podzakonskih upravnih predpisov postavljata naslednje zahteve:

- **Imeti morajo podlago v zakonu.**
- **Zakon ne sme dati vladi in državni upravi preširokih pooblastil, ker bi s tem prekršil načelo delitve oblasti.**
- **Zakonska podlaga (pooblastilo) mora biti jasna in določna, tako da ne omogoča arbitrarnega ravnanja.**

Zakoni pogosto pooblaščajo vlado ali pristojnega ministra, da uredi določena vprašanja. Tako npr. Zakon o varstvu okolja pooblašča vlado, da z uredbo določi mejne vrednosti emisij in imisij snovi v vodo, tla in zrak, pristojnega ministra pa, da s pravilnikom uredi pravila ravnanja z odpadki. Zakon o trgovini npr. pooblašča ministra, da predpiše minimalne tehnične, sanitarno-zdravstvene in izobrazbene pogoje za opravljanje trgovske dejavnosti.

## **6.1. POSAMIČNI UPRAVNI AKTI IN NAČELO ZAKONITOSTI**

Posamični oblastni pravni akti, ki jih izdaja državna uprava so **upravne odločbe in sklepi** izdani v upravnem postopku. Z upravnimi akti organi državne uprave v posamičnih konkretnih primerih uporabljajo zakone in podzakonske predpise s posameznih področjih upravnega prava. Pri tem **odločajo o pravicah in obveznostih posameznikov in pravnih oseb.** Upravni akt je **npr. odločba o odmeri davka ali carine, inšpekcijska odločba o naložitvi ukrepov, odločba o vpoklicu v vojsko, odločba o priznanju pravice iz pokojninskega zavarovanja, lokacijsko in gradbeno dovoljenje, orožni list, vozniško dovoljenje** ipd. Z vsemi navedenimi akti uprava v konkretnih primerih izvršuje javni interes, določen v zakonih in podzakonskih predpisih. Upravne odločbe **se izdajajo bodisi na zahtevo stranke ali pa po uradni dolžnosti.** Na zahtevo stranke se izda odločba običajno tedaj, kadar stranka želi pridobiti kakšno pravico ali se znebiti kakšne obveznosti. Upravni organ v tem primeru preverja, ali je njen interes v skladu z javnim interesom (predpisi). Po uradni dolžnosti pa se običajno izdajajo odločbe, s katerimi upravni organi v skladu s predpisi nalagajo strankam obveznosti ali zmanjšujejo njihove pravice.

**Sklep pa je posamični pravni akt, s katerim upravni organ odloča o procesnih vprašanjih (vprašanjih v upravnem postopku), ne pa o pravicah in obveznostih pravnih**

**subjektov.** Takšni sklepi so npr. dokazni sklep (sklep o tem, s katerimi dokazili se bo ugotavljalo dejansko stanje v upravnem postopku), **sklep o stroških postopka** ipd.

Upravni akti morajo imeti (za razliko od upravnih predpisov) celo neposredno podlago (temelj) v zakonu. **Zakon mora torej posebej pooblastiti upravni organ za odločanje o določenih pravicah in obveznostih.**

Tudi za upravne akte velja, da mora imeti uprava zanje dovolj jasno vsebinsko podlago v zakonu. Pogosti mora pri odločanju v konkretnih primerih interpretirati nedoločene pravne pojme (primer: orožni list lahko pridobi samo tisti, ki ima za to upravičene razloge; pojem upravičenih razlogov je zelo nedoločen pojem). Tudi tu velja, da morajo biti zakonske določbe tako jasne, da ne dopuščajo arbitrarnosti.

Enako velja tudi za (dokaj redke) primere, ko zakon daje upravnemu organu pooblastilo za odločanje po prostem preudarku. V tem primeru lahko organ v primeru, da je podano določeno dejansko stanje, odloči tako ali drugače – v skladu s svojo presojo o tem, kakšna odločitev bolj ustreza javnemu interesu.

## **6.2. MATERIALNA DEJANJA IN NAČELO ZAKONITOSTI**

Z materialnimi dejanji mislimo na tista ravnanja organov državne uprave oziroma njihovih uradnih oseb, ki nimajo narave pravnih aktov. Gre za dejanja, kot so **npr. vodenje evidenc, svetovanje, promocijske akcije, priprava poročil in zakonskih osnutkov, zaslišanje prič, uporaba strelnega orožja ali gumijevke in drugih prisilnih sredstev** ipd. Tudi za ta dejanja velja načelo zakonitosti. Vendar pa je treba razlikovati med tistimi dejanji, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznikov in pravnih oseb, in tistimi, ki takšnega posega ne pomenijo. Prva morajo imeti neposredno podlago (temelj) v zakonu, druga pa takšne podlage ne potrebujejo.

Nekaj primerov dejanj, ki posegajo v pravice in svoboščine in zato potrebujejo specialno pravno podlago v zakonu:

- **Uporaba prisilnih sredstev, s katerimi se posega v življenje ali telesno integriteto,**
- **Odvzem prostosti,**
- **Zbiranje osebnih podatkov (poseg v zasebnost),**
- **Poseg v lastnino (npr. prehod čez tuje zemljišče) ipd.**

## **6.3. AKTI POSLOVANJA IN NAČELO ZAKONITOSTI**

**Za akte poslovanja štejemo tiste akte, s katerimi stopajo organi javne uprave v zasebnopravna razmerja z drugimi subjekti.** Kot smo že poudarili, organi javne uprave ne nastopajo samo v oblastni (avtoritarni) vlogi oziroma v upravnopravnih razmerjih, temveč



tudi v zasebnopravnih razmerjih, zlasti pogodbenih. Oblastna intervencija (npr. izdaja upravne odločbe) je dopustna le tedaj, ko zanjo obstaja zakonska podlaga. V vseh drugih primerih pa mora uprava javni interes zasledovati z zasebnopravnimi sredstvi. Tako bo **npr. ministristvo sklenilo pogodbo o gradnji bolnišnice ali cestnega odseka**, o izdelavi strokovnih podlag za določen zakon, o pripravi promocijske akcije ipd. Včasih se uprava poslužuje zasebnopravnih sredstev tudi tedaj, ko bi lahko uporabila upravno (oblastno) pot. Primer: namesto, da bi razlastila ali zahtevala razlastitev zemljišča, se dogovori z lastnikom o nakupu. Namesto, da bi z odločbo omejila uporabo nepremičnine v zasebni lasti, ki je kulturni spomenik, to nepremičnino odkupi in v svoji režiji poskrbi za njeno uporabo v javnem interesu.

Ko državna uprava nastopa v zasebnopravnih (pogodbenih in stvarnopravnih) razmerjih, **veljajo zanjo pravila zasebnega prava**. Vendar poleg teh pravil lahko obstajajo **še posebna pravila**, ki so potrebna zaradi specifične narave enega izmed subjektov v razmerju – države. Tako za stopanje organov državne uprave (in drugih porabnikov javnih sredstev) v pogodbeni razmerja **npr. velja poseben pravni režim javnih naročil**.

## **7. ORGANIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE (V SLOVENIJI)**

### **7.1. MINISTRSTVA**

Naloge uprave opravljajo neposredno ministristva:

- Ministrstvo za notranje zadeve,
- Ministrstvo za zunanje zadeve,
- Ministrstvo za finance,
- Ministrstvo za obrambo,
- Ministrstvo za pravosodje,
- Ministrstvo za gospodarstvo
- Ministrstvo za promet,
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano,
- Ministrstvo za okolje in prostor,
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo,
- Ministrstvo za kulturo,
- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve,
- Ministrstvo za zdravje,
- Ministrstvo za šolstvo in šport in
- Ministrstvo za javno upravo

Zakon o organizaciji in delovnem področju uprave (ZODPM) določa tudi delovna področja posameznih ministrstev, tako da so mednje razdeljena prav vsa področja, za katera skrbi državna uprava. Tako npr. ministristvo za notranje zadeve opravlja zadeve, ki se nanašajo na javni red in mir, varnost prometa, odkrivanje in preprečevanje kaznivih dejanj, varovanje in

nadzor državne meje, sistem javne uprave, sistem javnih uslužbencev in t.i. upravne notranje zadeve (državljanstvo, tujci, orožje, politične stranke in društva, potne listine, registracija vozil, matične knjige, register prebivalstva itd.).

**Ministrstva so monokratični ali individualno vodeni organi;** vodi jih ena oseba (minister), ki odloča o vseh zadevah iz pristojnosti ministrstva – o predlogih, ki jih ministrstvo posreduje vladi, o pripombah k predlogom gradiv z drugih ministrstev, o predpisih, ki jih izdaja ministrstvo. **Minister imenuje in razrešuje upravne delavce v ministrstvu,** odloča o njihovi disciplinski odgovornosti in o pravicah iz delovnega razmerja. Minister izda tudi **akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. minister je tudi pooblaščen za izdajo upravnih odločb,** to pooblastilo lahko podeli tudi uradnim osebam v ministrstvu, ki izpolnjujejo predpisane pogoje glede izobrazbe in strokovnega izpita iz upravnega postopka.

**Upravni organi v sestavi ministrstva so uprava, urad in inšpektorat. Uprava** se ustanovi po resornem principu – za opravljanje upravnih nalog na določenem ožjem področju znotraj ministrstva (primeri: Davčna in Carinska uprava v sestavi Ministrstva za finance, Uprava za kulturno dediščino v sestavi Ministrstva za kulturo, Uprava za zaščito in reševanje v sestavi Ministrstva za obrambo, Uprava za zračno plovbo, Uprava za pomorstvo in Uprava za telekomunikacije v sestavi Ministrstva za promet in zveze, Uprava za varstvo narave in Geodetska uprava v sestavi Ministrstva za okolje in prostor).

**Urad** se ustanovi za opravljanje določenih organizacijskih ali specializiranih strokovnih in z njimi povezanih upravnih nalog z delovnega področja ministrstva. Primeri uradov: Urad za varnost in zdravje pri delu (Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve), Urad za makroekonomske analize in razvoj, Urad za varstvo potrošnikov, Urad za varstvo konkurence, Urad za gospodarsko promocijo in tuje investicije (Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj), Urad za zavarovalni nadzor, Urad za preprečevanje pranja denarja (Ministrstvo za finance), Urad za prostorsko planiranje (Ministrstvo za okolje in prostor), Urad za intelektualno lastnino, Urad za standardizacijo in meroslovje (Ministrstvo za znanost in tehnologijo).

**Inšpektorat** pa se ustanovi za opravljanje nalog inšpekcijskega nadzorstva. Inšpektorati so ustanovljeni v večini ministrstev: Inšpektorat za delo, Tržni inšpektorat, Zdravstveni inšpektorat, Inšpektorat za okolje in prostor, Devizni inšpektorat, Inšpektorat za obrambo, Inšpektorat za požarno varnost, Inšpektorat za področje kulturne dediščine, Prometni inšpektorat, Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo, lovstvo in ribištvo, Gradbeni inšpektorat, Energetski inšpektorat, Rudarski inšpektorat in Inšpektorat za šolstvo in šport.

Organi in organizacije v sestavi so individualno vodeni. Vodijo jih predstojniki, ki jih imenuje vlada na predlog ministra. Razmerja med ministrstvom (ministrom) in upravnim organom ali organizacijo v sestavi (oziroma predstojnikom) so hierarhična. **Za hierarhična razmerja v državni upravi je značilno, da hierarhično višji organ podrejenemu organu daje usmeritve, navodila, strokovne napotke in strokovno pomoč za njegovo delo, nadzira njegovo delo** (v okviru nadzora odloča tudi o pritožbah zoper njegove odločbe), v konkretnih

primerih pa mu lahko tudi naloži, naj v določenem roku opravi neko nalogo, ki je po zakonu v pristojnosti nižjega organa. Hierarhično višji organ ima običajno tudi pravico substitucije – pravico opraviti nalogo, ki je v pristojnosti podrejenega organa, če je ta ne opravi v roku. Podrejeni organ pa ima dolžnost poročati o svojem delu, njegov predstojnik pa je odgovoren predstojniku nadrejenega organa. V primeru razmerij med ministrom in predstojnikom organa v sestavi se ta odgovornost kaže tako, da lahko minister predlaga vladi razrešitev predstojnika.

## 7.2. UPRAVNA ENOTA

**Upravna enota je osnovna oblika teritorialne organizacije državne uprave v Sloveniji.** V naši kategorizaciji načinov upravne decentralizacije jo lahko označimo kot »splošni upravni okraj«.

Upravne enote kot teritorialni organi državne uprave **izvajajo dekoncentrirane naloge državne uprave na svojem območju.** Zakon o upravi določa, da upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni drugače določeno. Velja torej domneva (presumpcija) pristojnosti za izdajanje upravnih odločb na prvi stopnji v korist upravnih enot. **Njihove naloge so določene s številnimi področnimi zakoni,** kot so Zakon o matičnih knjigah, Zakon o osebni izkaznici, Zakon o društvih, Zakon o urejanju naselij in drugih posegov v prostor, Zakon o kmetijskih zemljiščih itd.

Upravne enote izvajajo naloge na več upravnih področjih, ne pa na vseh. Področja, ki jih pokriva upravna enota, so zlasti naslednja:

- **Upravne notranje zadeve** (državljanstvo, orožje, tujci, društva, register prebivalstva, matične knjige, vozniška dovoljenja, potne listine, registracija vozil, javni shodi in prireditve itd.),
- **Varstvo okolja, urejanje prostora in gradbene zadeve** (lokacijska dovoljenja, gradbena dovoljenja, odločbe o dovolitvi priglasih del, enotna dovoljenja za gradnjo, vodnogospodarska soglasja in dovoljenja itd.),
- **Kmetijstvo** (naloge v zvezi s prometom s kmetijskimi zemljišči in agrarnimi operacijami – arondacijami, komasacijami itd.),
- **Gospodarske dejavnosti** (izdajanje dovoljenj za opravljanje nekaterih gospodarskih dejavnosti, obratovalni časi gostiln, pospeševalne naloge na področju malega gospodarstva, naloge na področju cen),
- **Premoženjskopravne zadeve** (denacionalizacijski postopki, najdeni predmeti itd.),
- Negospodarske dejavnosti (zdravstvo, kultura, šolstvo).

Upravna enota je monokratičen (individualno voden) organ. Vodi jo **načelnik**, ki ga imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo (ministra za notranje zadeve), po predhodnem mnenju občinskih svetov na območju, za katero je ustanovljena upravna enota.

Načelnik je **javni uslužbenec** (po veljavni ureditvi višji upravni delavec) in ne funkcionar. Upravna enota je notranje organizirana na oddelke in druge notranje organizacijske enote. Oddelki se ustanavljajo po resornem principu, torej za posamezna upravna področja – organizacijska struktura se tako bolj ali manj ujema z zgoraj naštetimi področji, ki jih pokriva upravna enota.

Načelnik je kot predstojnik upravne enote pooblaščen za izdajanje (podpisovanje) upravnih odločb – to pooblastilo pa lahko da tudi vodjem notranjih organizacijskih enot in drugim uradnim osebam, ki izpolnjujejo predpisane pogoje.

Razmerje med upravno enoto in ministrstvi je hierarhično. To pomeni, da ministrstva dajejo upravnim enotam usmeritve, strokovne napotke in drugo strokovno pomoč, kakor tudi obvezna navodila za izvrševanje nalog. Hierarhično razmerje je vzpostavljeno med upravno enoto in vsemi ministrstvi, katerih delovna področja pokriva upravna enota – **vsako ministrstvo je torej hierarhično nadrejeno upravni enoti na svojem delovnem področju.**

Razmerja med upravno enoto in ministrstvi so torej značilen primer hierarhije med upravnimi organi. Hierarhično višji organ usmerja, daje navodila in napotke ter strokovno pomoč podrejenemu organu, nadzira njegovo delo, nalaga izvedbo določenih nalog in sam prevzame izvedbo, če jih podrejeni organ ne opravi pravočasno. Podrejeni organ (oziroma njegov predstojnik) pa poroča nadrejenemu organu in mu je odgovoren za svoje delo.

Upravna enota opravlja svoje naloge na območju ene ali več občin. Opravlja sicer naloge državne uprave, vendar so te naloge v življenju povezane z nalogami občine. Zato je potrebno, da se vzpostavi sodelovanje med občinami in upravno enoto. Zakon o upravi predvideva ustanovitev **sosveta načelnika uprave enote**. Sosvet je zgolj posvetovalno telo brez pristojnosti odločanja. Člane sosveta imenujejo občinski sveti občin, na območju katerih deluje upravna enota. Sosvet obravnava vprašanja, ki se nanašajo na opravljanje nalog upravne enote, ter daje načelniku predloge in mnenja.

Upravne enote so poglavitna oblika teritorialne organizacije državne uprave pri nas – niso pa edina. Že Zakon o upravi je predvidel možnost drugačne organizacije. V 101. členu, s katerim je prenesel upravne naloge na organe državne uprave, je **iz prenosa na upravne enote izvzel tri področja – geodetsko službo, inšpekcijski nadzor in obrambo**. Poleg teh treh področij so iz upravne enote izvzeta nekatera področja, ki so jih že pred letom 1995 pokrivali organi državne uprave – **davčna služba, carinska služba in javna varnost**. Tako imamo danes vrsto upravnih področij, ki so teritorialno organizirana preko funkcionalnih upravnih okrajev ali preko notranje organizacije centralnih organov (ministrstev in organov v sestavi). Nekatere oblike upravne decentralizacije so urejene z zakonom (obramba, davčna služba, policija, carinska služba), na drugih področjih pa je upravna decentralizacija urejena z internimi akti o notranji organizaciji ministrstev oziroma organov v sestavi (geodetska služba, inšpekcije).

### 7.3. DAVČNA UPRAVA REPUBLIKE SLOVENIJE

Zakon o davčni službi (Uradni list RS, št. 18/96, 36/96, 87/98) npr. določa, da naloge davčne službe izvaja Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS). DURS sestavljajo **Glavni urad, davčni uradi**, ustanovljeni za posamezno območje, in **Posebni davčni urad**. Območja davčnih uradov so določena z uredbo vlade (Uredba o določitvi davčnih uradov DURS in njihovih sedežev, Uradni list RS, št. 24/96). Na podlagi uredbe deluje na območju Slovenije 14 davčnih uradov. Davčni uradi so tudi sami notranje organizirani po teritorialnem principu, in sicer preko izpostav. Davčni uradi imajo od 2 do 12 izpostav (skupaj 61 **izpostav**). Davčni uradi opravljajo dekoncentrirane naloge davčne službe.

### 7.4. CARINSKA SLUŽBA

Zakon o carinski službi (Uradni list RS, št. 1/91-I, 58/93 in 65/93) določa, da naloge carinske službe opravljajo **Republiška carinska uprava in carinarnice kot njene območne enote**. V skladu z 9. členom zakona se carinarnice ustanovljajo v gospodarskih in prometnih središčih, kadar terjajo to obseg, struktura ter tokovi blaga in storitev v zunanjetrgovinski menjavi, potniški promet s tujino in drugi opravičeni ekonomski interesi. V 10. členu je določeno, da carinarnice ustanavlja, združuje in odpravlja vlada. Carinarnica ima lahko kot svoje notranje organizacijske enote **izpostave**.

### 7.5. POLICIJA

Zakon o policiji (Uradni list RS, št. 49/98) določa, da je policija, ki je organ v sestavi Ministrstva za notranje zadeve, sestavljena iz **generalne policijske uprave, policijskih uprav in policijskih postaj** (4. člen zakona). Policijska uprava je območna enota policije. Območja in sedeže policijskih prav določi vlada. Generalnega direktorja policije imenuje vlada na predlog notranjega ministra. Direktorja policijske uprave imenuje minister na predlog generalnega direktorja policije. Tudi policijske postaje so območne enote policije. Območja policijskih uprav so razdeljena na območja policijskih postaj. Policijsko postajo vodi komandir, ki ga imenuje generalni direktor policije na predlog direktorja policijske uprave.

## 8. JAVNO POOBLASTILO

**Javno pooblastilo je pooblastilo subjektu, ki organizacijsko ni vključen v državno upravo, za opravljanje nalog državne uprave.** Z javnim pooblastilom nastane položaj, ko se naloge državne uprave izvajajo izven upravnih organov. Ustava v drugem odstavku 121. člena določa, da lahko z zakonom samoupravne skupnosti, podjetja in druge organizacije ter posamezniki dobijo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave.

**Nosilci javnih pooblastil so javna podjetja in javni zavodi, agencije, zbornice z obveznim članstvom ipd.** Tako npr. **Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje** vodi evidence s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja, vodi upravne postopke in izdaja odločbe o pravicah iz tega zavarovanja. Agencija za prestrukturiranje in privatizacijo izdaja odločbe v procesu lastninskega preoblikovanja podjetij, pooblaščen pa je bila tudi za izdajo vrste predpisov o podrobni ureditvi lastninskega preoblikovanja. **Centri za socialno delo** (organizacije s statusom javnega zavoda) odločajo o številnih zadevah s področja zakonske zveze (npr. o spregledu pridržka pri sklenitvi zakonske zveze med bratrancem in sestrično), razmerij med zakoncema glede otrok (odločajo npr. o tem, pri katerem roditelju bo živel otrok, če starša živita ločeno), posvojitve, rejništva in skrbništva. **Zavod za gozdove** izdaja odločbe na upravnem področju gospodarjenja z gozdovi (odločbe o dovoljenem poseku, o sanitarni sečnji itd.).

**Javno pooblastilo se lahko podeli tudi subjektu zasebnega prava, torej posamezniku, zavodu, društvu ali gospodarski družbi (ki ni javno podjetje).** Takšni primeri so sicer redkejši, vendar so dopustni in jih tudi v praksi srečamo. **Primer izvajanja geodetskih storitev** smo že omenili. Drugi takšen primer najdemo v Zakonu o varnosti cestnega prometa (Uradni list RS, št. 39/98), ki v 175. Členu določa, da lahko **registracijo vozil in izdajo prometnega dovoljenja** (gre za upravno nalogo, ki je izvirno v pristojnosti upravne enote) opravi organizacija, ki opravlja tehnične preglede, če jo upravna enota za to posebej pooblasti. **Upravna enota v tem primeru določi tudi pogoje za delo pooblaščen organizacije in izvaja nadzor nad njenim delom.**

## **9. LOKALNA SAMOUPRAVA**

Pojem lokalna samouprava lahko definiramo na več načinov. Za naše potrebe bomo uporabili tistega, ki najbolj ustreza pojmovanju lokalne samouprave pri nas. Lokalna samouprava je način upravljanja javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov) sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države. **Opredelimo jo lahko tudi kot pravico lokalnih skupnosti (oziroma prebivalcev lokalnih skupnosti), da samostojno, brez vmešavanja državnih oblasti, urejajo določen del javnih zadev.** Lokalna samouprava je danes v demokratičnih državah (zlasti evropskih) priznana kot pomembna politična vrednota, neobhodna za demokracijo. Da bi lahko neko državo šteli za demokratično, torej ni dovolj, da zagotavlja demokratično odločanje o javnih zadevah na nacionalni ravni, temveč mora pomemben del javnih zadev prepustiti v samoupravno odločanje lokalnim skupnostim.

### **9.1. TERITORIALNI VIDIK LOKALNE SAMOUPRAVE – LOKALNA SKUPNOST**

Najožja teritorialna skupnost v Sloveniji je občina. Z novim 13. členom Zakona o lokalni **samoupravi** (v nadaljevanju: ZLS) je določeno, da mora biti občina sposobna zadovoljevati

potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom. V drugem odstavku je ta pogoj konkretiziran. Zakon določa, da je občino mogoče ustanoviti na območju, ki izpolnjuje **naslednje pogoje**:

- Osemletno šolanje (popolna osnovna šola);
- Primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- Preskrba z življenjskimi potrebščinami (trgovina z živili in mešanim blagom);
- Komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- Poštne storitve;
- Finančne storitve hranilnice ali banke;
- Knjižnica (splošno izobraževalna ali šolska);
- Prostor za upravno dejavnost lokalnih skupnosti.

Z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94) je bilo ustanovljenih 147 občin – od tega 11 mestnih. Danes je število občin že okoli 200. Pogoji za **pridobitev statusa mestne občine** so določeni v 16. in 16.a členu ZLS: »Mesto lahko dobi status mestne občine, če ima najmanj 20.000 prebivalcev in najmanj 15.000 delovnih mest, od tega najmanj polovico v terciarnih in kvartarnih dejavnostih, in je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.«

Mestna občina mora na svojem območju poleg pogojev iz 13. člena ZLS izpolnjevati še naslednje pogoje oz. mora imeti:

- Poklicne in srednje šole ter oddelke visokih šol in fakultet;
- Bolnišnico;
- Omrežje javnih služb;
- Telekomunikacijska središča;
- Univerzitetne in specialne knjižnice, specializirani INDOK centri;
- Kulturna dejavnost (gledališča, muzeji, arhivi);
- Lokalne RTV postaje in tisk;
- Športno rekreacijski prostori in objekti;
- Znanstveno-raziskovalna dejavnost.

## **9.2. UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI**

V naši ureditvi lokalne samouprave sta **poglavitna organa občine občinski svet in župan**, poleg njiju pa v občini deluje še **nadzorni odbor**.

**Občinski svet** je, kot določa 29. Člen ZLS, »najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine«. **Najpomembnejše pristojnosti občinskega sveta so naslednje:**

- Sprejema statut občine in odloke (občinske splošne pravne akte ali predpise),
- Sprejema prostorske plane in prostorske izvedbene akte,

- Sprejema občinski proračun in zaključni račun,
- Daje soglasje k prenosu nalog iz državne pristojnosti na občino,
- Na predlog župana imenuje in razrešuje enega ali več podžupanov,
- Imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta,
- Daje mnenje k imenovanju načelnikov upravnih enot,
- Imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote,
- Odloča o pridobitvi in odtujitvi nepremičnin.

Občinski svet šteje 7 do 45 članov (38. člen ZLS).

Občinski svet ima **odbore ter komisije**, ki so njegova delovna telesa. Delovna telesa nimajo pristojnosti odločanja, temveč le obravnavajo predloge in oblikujejo svoja stališča do njih, preden jih plenarno obravnava občinski svet. Zakon dopušča, da občinski svet **imenuje člane delovnih teles tudi izmed občanov (ne le izmed svojih članov)**.

**Župan je izvršilni organ občine.** Izvoljen je na neposrednih volitvah in ni odgovoren občinskemu svetu za svoje delo. Župan ima naslednje **pristojnosti**:

- Skrbi za izvrševanje odločitev občinskega sveta,
- Predlaga občinskemu svetu v sprejem spremembe statuta, odloke, proračun in druge odločitve,
- Je predstojnik občinske uprave, imenuje in razrešuje tajnika občine (osebo, ki neposredno vodi delo uprave),
- Določa sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi, imenuje in razrešuje delavce v občinski upravi (za imenovanje in razreševanje zaposlenih lahko župan pooblasti tudi tajnika),
- Predstavlja občino,
- Zastopa občino kot pravno osebo – sklepa pravne posle v njenem imenu in za njen račun,
- Skrbi za objavo občinskih splošnih pravnih aktov (predpisov),
- Nadzira zakonitost predpisov, ki jih sprejme občinski svet (v primeru, da meni, da je predpis v neskladju z Ustavo ali zakonom, lahko zadrži njegovo objavo in predlaga občinskemu svetu, da o njem ponovno odloča; če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, župan predpis objavi, nato pa lahko vloži pri Ustavnem sodišču zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti spornega predpisa),
- Nadzira zakonitost drugih odločitev občinskega sveta (županu je dana pravica, da zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita; če občinski svet odločitev ponovno sprejme, lahko župan začne postopek pri Upravnem sodišču),
- V primeru razmer, v katerih bi bilo lahko v večjem obsegu ogroženo življenje in premoženje občanov, občinski svet pa se ne more pravočasno sestati, lahko župan sprejme začasne nujne ukrepe; te ukrepe mora predložiti v potrditev občinskemu svetu takoj, ko se ta lahko sestane.



**Župan je dolžan skrbeti za izvrševanje odločitev občinskega sveta, hkrati pa vodi občinsko upravo in predlaga odločitve občinskemu svetu.** Občinski upravni sistem bi bil zato najučinkovitejši, če bi bil župan »človek občinskega sveta«, če bi ga torej ta organ sam imenoval in z odpoklicem (razrešitvijo) lahko uveljavljal tudi županovo odgovornost. Po naši ureditvi pa župan občinskemu svetu ni odgovoren, saj je izvoljen neposredno.

Občina ima tudi najmanj **enega in največ tri podžupane**, ki jih imenuje in razrešuje občinski svet na predlog župana izmed svojih članov. Podžupan pomaga županu pri njegovem delu ter opravlja posamezne naloge iz pristojnosti župana, za katere ga župan pooblasti. Podžupan tudi nadomešča župana v primeru njegove odsotnosti ali zadržanosti.

Poleg občinskega sveta in župana ima občina še en organ – nadzorni odbor. **Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini.** Njegove člane imenuje občinski svet.

**Strokovne naloge v občini izvaja občinska uprava.** Njena funkcija je podobna funkciji državne uprave. Občinska uprava pripravlja strokovne podlage za odločitve župana in občinskega sveta. Občinska uprava je enovit organ ali pa jo sestavlja več organov. Upravo neposredno vodi **tajnik (direktor občinske uprave)**, ki ga imenuje župan. Prvotno je bil tajnik funkcionar, novela ZLS pa je spremenila njegov status; tajnik je javni uslužbenec.

### **9.3. MATERIALNI VIDIK LOKALNE SAMOUPRAVE**

Občina potrebuje materialna sredstva za izvajanje svojih pravic in dolžnosti. Vsi prihodki in izdatki občine se izkazujejo v **občinskem proračunu**, ki ga sprejme občinski svet na predlog župana. Občina ima v lasti premoženje – nepremičnine in premičnine, denarna sredstva in pravice. Najpomembnejši del premoženja so **infrastrukturni objekti in naprave**, namenjeni izvajanju javnih služb (gospodarskih in negospodarskih), ter **javne površine**, poleg tega pa še **upravni prostori, lastniški deleži v podjetjih, denarna sredstva na računu** itd. Občina mora s premoženjem gospodariti kot dober gospodar. Odsvojitve delov premoženja občine je dopustna **le proti plačilu**, ki postane del premoženja občine, razen če se del premoženja podari za humanitarne, znanstvenoraziskovalne, izobraževalne ali druge tovrstne namene. Odločitev o odsvojitvi delov premoženja občine sprejme občinski svet (51. člen ZLS).

Financiranje občin ureja Zakon o financiranju občin. Občina se financira iz lastnih virov (davki in druge javne dajatve):

- Davek na dediščine in darila,
- Davek na dobitke od iger na srečo,
- Davek na promet nepremičnin,
- Upravne takse,
- Posebna taksa za uporabo igralnih avtomatov zunaj igralnic,
- Davek od premoženja,
- Nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča,
- Krajevne turistične takse,

- Komunalne takse,
- Pristojbine,
- Odškodnina zaradi spremembe namembnosti kmetijskega zemljišča in gozda itd.

Občinam pripada tudi 35% prihodkov iz dohodnine.

## 10. PRAVO JAVNIH USLUŽBENCEV

Temeljni element vsake organizacije je človek oziroma – abstraktno gledano – delovno mesto. Tudi v organizacijah javne uprave (ministrstvih, organih v sestavi ministrstev, upravnih enotah, občinski upravi) lahko izvajajo funkcije organizacije samo ljudje, ki v teh organizacijah delajo. **Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, teorija imenuje »javni uslužbenci«.** S tem izrazom običajno označujemo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ne pa tudi oseb, ki opravljajo v teh organih politične funkcije.

Položaj javnih uslužbencev je specifičen tudi zato, ker se **sredstva za njihove plače zagotavljajo iz proračuna** in ker **učinka njihovega dela skorajda ni mogoče izmeriti**. Organi javne uprave **niso izpostavljeni trgu**, ki je najboljši pokazatelj uspešnosti in učinkovitosti v zasebnem sektorju, zato vrednosti njihovega dela ni mogoče ovrednotiti drugače kot s politično odločitvijo. V javnem proračunskem sektorju se zato ne more vzpostaviti normalen trg delovne sile, ki v zasebnem sektorju v veliki meri po avtomatizmu oblikuje razmerja med delavci in delodajalci. Tu je še ena posebnost: ker je delodajalec država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, je potrebno posebej skrbno – mnogo skrbneje kot v zasebnem sektorju, kjer je dopustno izbiro prepustiti subjektivni volji delodajalca – varovati vrednoto enake dostopnosti do službe.

### 10.1. POLITIČNI FUNKCIONARJI IN JAVNI USLUŽBENCI

Političnih funkcionarjev ne uvrščamo pod pojem javnega uslužbenca. **Bistvena razlika med funkcionarjem in javnim uslužbencem** je v tem, da prvi pride na svoj položaj v državnem organu ali organu lokalne skupnosti z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, drugi pa opravlja službo v javni upravi trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja. **Položaj funkcionarja ni trajen**, temveč je vezan na mandatno obdobje, za katero je bil izvoljen ali imenovan. Tudi funkcionar lahko svojo funkcijo opravlja profesionalno, vendar je njegova služba v javni upravi na »majavih nogah«, saj je politično odgovoren volivcem (če že ne v času rajanja svojega mandata, pa vsaj na naslednjih volitvah) oziroma organu, ki ga je izvolil ali imenoval. Politična odgovornost pa pomeni, da prenehanja funkcije (npr. z razrešitvijo, odpoklicem ali potekom mandata, če funkcionar ni ponovno izvoljen ali imenovan) ni potrebno opravičevati z nikakršnimi razlogi, temveč gre za svobodno politično odločitev volivcev ali organa, ki je funkcionarja izvolil oziroma imenoval.

Funkcionarjeva vloga je drugačna od vloge javnega uslužbenca. Pri funkcionarju zahteva po strokovnosti ni izražena, saj je njegova vloga politična. **Funkcionar vnaša v upravni proces politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo strokovno usposobljeni javni uslužbenci.**

V tej točki velja posebej omeniti **položaj sodnikov in državnih tožilcev**. Po naši ureditvi se ti **štejejo za funkcionarje**, čeprav so pri njihovem imenovanju v ospredju strokovni pogoji oziroma kriteriji in čeprav je njihova funkcija trajna (možnost razrešitve je omejena na hujše disciplinske kršitve). Sodniki in državni tožilci imajo specifičen položaj, ki je bližje položaju javnih uslužbencev kot funkcionarjev. Omeniti velja, da so strokovni pogoji postavljeni tudi za nekatere druge funkcije: npr. za funkcijo sodnika Ustavnega sodišča, člana Računskega sodišča itd.

## **11. NADZOR NAD DELOVANJEM UPRAVE**

Načelu zakonitosti so podvržene vse oblike delovanja uprave, zlasti pa oblastni (splošni in posamični) pravni akti in materialna dejanja, s katerimi se posega v pravice in svoboščine posameznika ali pravne osebe.

### **11.1. VRSTE NADZORA**

Nadzor nad delovanjem uprave je lahko **formalen** (kadar ga izvajajo državni organi v predpisanih postopkih, v katerih lahko z oblastnimi ukrepi odpravljajo napake, nastale pri delovanju organov državne uprave) ali **neformalen** (kadar ga izvajajo neoblastni subjekti – subjekti civilne družbe; zlasti npr. mediji, organizirane skupine državljanov ipd.).

Formalni nadzor nad delovanjem organov državne uprave se izvaja znotraj uprave same (**upravni nadzor**), izvajajo pa ga tudi organi sodne veje oblasti (**sodni nadzor**) in zakonodajni organ (**politični nadzor**). Upravni nadzor izvajajo hierarhično višji organi nad hierarhično nižjimi organi (npr. ministrstvo nad upravno enoto ali nad organom v sestavi). V tem primeru govorimo o **notranjem (internem) upravnem nadzoru**. Tovrstni nadzor je – zgodovinsko gledano – tudi najstarejša oblika nadzora nad delovanjem uprave. Prvotno ni zajemal nadzora nad zakonitostjo, saj uprava ni bila vezana z načelom zakonitosti. Zajemal je samo nadzor nad upravno racionalnostjo (smotrnim delovanjem) oziroma nad učinkovitostjo izvrševanja volje monarha. Danes se ta **nadzor izvaja nad zakonitostjo, pa tudi nad strokovnostjo in racionalnostjo dela hierarhično podrejenega organa**. Tipično ureditev takšnega nadzora najdemo v Zakonu o upravi v določbah, ki urejajo razmerja med ministrstvi in upravnimi enotami (glej člene 38 in 40 do 44). Ena izmed oblik tega nadzora je tudi **instančni nadzor** nad posamičnimi upravnimi akti. Ministrstvo (ali organ v njegovi sestavi) odloča o pritožbah zoper odločbe upravne enote. V pritožbenem postopku v skladu z določbami ZUP presoja materialno in formalno zakonitost odločbe (posamičnega upravnega

akta). V primeru zgolj materialne nezakonnosti organ druge stopnje odločbo odpravi in sam odloči o stvari. Če pa je v postopku na prvi stopnji prišlo do neupoštevanja procesnih pravil (kršitev postopka) ali če je bilo dejansko stanje nepopolno ali zmotno ugotovljeno, organ druge stopnje sam dopolni postopek ali pa odpravi odločbo in vrne zadevo v ponovno odločanje organu prve stopnje. Opozoriti velja, da takšnega ravnanja organa druge stopnje ne narekuje prav vsaka **kršitev postopka**, temveč le **bistvena** – takšna, ki bi lahko vplivala na materialno zakonitost odločbe. **Nebistvene kršitve** postopka niso zadosten razlog za odpravo odločbe. Takšna odločba kljub formalni nezakonnosti ostane v veljavi.

Organ druge stopnje v primerih, ko gre za odločanje po prostem preudarku (ko zakon daje upravnemu organu pooblastilo, da sam izbere odločitev, ki je najustreznejša z vidika javnega interesa), presoja tudi, ali je bila odločitev smotrna. Inстанčni nadzor v takem primeru torej ne obsega le nadzora nad zakonitostjo, temveč tudi nad primernostjo odločitve, ki jo vsebuje upravni akt.

Poleg pritožbe so strankam na voljo tudi druga pravna sredstva, nekatera pravna sredstva pa lahko organ druge stopnje uporabi tudi po uradni dolžnosti.

Upravni nadzor pa lahko izvajajo tudi organi, ki niso hierarhično nadrejeni nadzorovanemu organu. V tem primeru gre za zunanji (eksterni) upravni nadzor. Tako npr. inšpektorji na različnih področjih izvajajo inšpekcijski nadzor tudi v organih državne uprave. Nekatere vrste inšpekcijskega nadzora pa so posebej usmerjene prav v nadzor nad delovanjem državne uprave (npr. upravna inšpekcija – glej člene 67 do 80 Zakona o upravi; prav tako tudi **proračunska inšpekcija**).

V parlamentarnih državah, za katere je značilna odgovornost vlade parlamentu, slednji izvaja t.i. politični nadzor nad izvršilno oblastjo (vlado). Tudi v našem pravu je vzpostavljen sistem razmerij med Državnim zborom in vlado. Elementi tega razmerja so npr. instituti konstruktivne nezaupnice, interpelacije in poslanskih vprašanj.

## **11.2. POSEBEJ O SODNEM NADZORU**

Institut sodnega nadzora nad delovanjem uprave temelji na stari pravni maksimi, da nihče ni dober rabsodnik v sporih, v katerih je sam udeležen (**»nemo iudex in causa sua«**). Nadzor, ki ostane znotraj izvršilne veje oblasti (instančni in hierarhični nadzor), ne ustreza kriterijem neodvisnega in učinkovitega nadzora. Po drugi strani nadzor, ki ga izvaja zakonodajna veja oblasti (t.i. politični nadzor), iz tehničnih in pravno-političnih razlogov ne more zajeti posameznih (splošnih in posamičnih) aktov in dejanj izvršilne veje oblasti.

### **11.2.1. SODNI NADZOR NAD SPLOŠNIMI PRAVNIMI AKTI**

**V Sloveniji izvaja nadzor nad ustavnostjo in zakonitostjo podzakonskih predpisov (predpisov vlade in državne uprave) Ustavno sodišče v postopku za oceno ustavnosti in**

**zakonitosti.** Postopek se prične na zahtevo upravičenega predlagatelja (23. člen Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) ali na pobudo kogarkoli, ki izkaže, da predpis neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj (24. člen ZUstS). V primeru pobude Ustavno sodišče najprej odloča o njenem sprejemu in jo **zavrže**, če za njeno obravnavanje ni pristojno ali če ni podan pravni interes, oziroma zavrne, če je očitno neutemeljena ali če od odločitve ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja (26. Člen ZUstS).

Če Ustavno sodišče pobude ne zavrže oziroma zavrne, **začne postopek** za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti in pošlje pobudo v odgovor organu, ki je izdal sporni predpis (prvi odstavek 28. Člena ZUstS). O pobudi odloča običajno na nejavni seji, lahko pa se razpiše tudi javna obravnavna. Če Ustavno sodišče oceni, da je podzakonski predpis v neskladju z Ustavo ali zakonom, ga **razveljavi (z učinkom ex nunc – za naprej) ali odpravi (z učinkom ex tunc – za nazaj)**. Če so nezakonite ali protiustavne samo posamezne določbe podzakonskega predpisa, Ustavno sodišče odpravi oziroma razveljavi samo te.

**Druga sodišča** ne morejo odločati o odpravi ali razveljavitvi podzakonskih predpisov, lahko pa uporabijo t.i. »**exceptio illegalis**«: **podzakonski predpis, za katerega menijo, da je nezakonit, »spregledajo« in odločijo v konkretni zadevi neposredno na podlagi zakona.** To omogoča določba 125. člena Ustave, da so sodniki pri sojenju vezani na Ustavo in zakon (ne pa tudi na podzakonske predpise). Če npr. **Upravno sodišče** dobi v presojo posamičen upravni akt (odločbo), ki je bila izdana na podlagi in v skladu s podzakonskim predpisom (npr. pravilnikom), za katerega sodišče meni, da je nezakonit, ima na voljo dve možnosti: lahko predpis »spregleda« in neposredno uporabi zakon ter na tej podlagi odpravi posamični akt (odločbo), lahko pa postopek ustavi in zahteva začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti pred Ustavnim sodiščem ter nadaljuje z odločanjem po odločitvi Ustavnega sodišča.

## **11.2.2. SODNI NADZOR NAD POSAMIČNIMI PRAVNIMI AKTI**

### **11.2.2.1. UPRAVNI SPOR**

Ustava v prvem odstavku 157. člena določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi organi javne uprave odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih pravnih subjektov, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

**Za odločanje o zakonitosti posamičnih upravnih aktov je torej predviden poseben postopek – upravni spor**, ki je urejen v Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 – v nadaljevanju ZUS). Za odločanje o zakonitosti upravnih aktov je **na prvi stopnji pristojno Upravno sodišče**, ki je začelo delovati s 1.1.1998. Upravno sodišče sodi na **sedežnem oddelku v Ljubljani in na treh zunanjih oddelkih** (Celje, Nova Gorica,

Maribor). Krajevna pristojnost se določa po prebivališču oziroma sedežu tožnika. Upravno sodišče sodi v senatih treh sodnikov. Zoper odločbe (sodbe in sklepe) Upravnega sodišča je **dopustna pritožba, o kateri odloča Vrhovno sodišče.**

Slovensko pravo torej sledi modelu, v katerem sodni nadzor nad delovanjem uprave izvajajo specializirana sodišča. Za ta nadzor je predpisan tudi poseben postopek (upravni spor).

**Stranki v upravnem sporu** sta **oseba**, ki meni, da ji je bila z izpodbijanim upravnim aktom kršena kakšna pravica ali pravna korist (kot tožnik), in **upravni organ**, ki je izdal izpodbijani akt (kot toženec). Novi zakon uvaja kot **tretjo stranko »zastopnika javnega interesa«** - v tej vlogi praviloma nastopa **državni pravobranilec**. Državni pravobranilec pa lahko v upravnem sporu nastopa tudi kot tožnik, kadar meni, da je z upravnim aktom kršen zakon v škodo javne koristi (drugi odstavek 18. člena ZUS), kadar gre torej nezakonitost akta v korist stranki in v škodo skupnosti.

Izpodbijati je mogoče le dokončen upravni akt (akt, zoper katerega ni več možna pritožba), tožnik pa mora prej izkoristiti možnost pritožbe (če tožnik v zakonitem roku ne vloži pritožbe zoper prvostopenjski upravni akt, tudi tožbe v upravnem sporu ne more več vložiti). **Rok za vložitev tožbe je 30 dni** od vročitve upravnega akta. **Izpodbijni razlogi** so zmotna uporaba materialnega prava, bistvena kršitev upravnega postopka, nepopolno oziroma nepravilno ugotovljeno dejansko stanje in razlogi, zaradi katerih se lahko upravni akt po zakonu o upravnem postopku izreče za ničnega.

**Tožbo v upravnem sporu je mogoče vložiti tudi zaradi molka organa.** Če organ druge stopnje v dveh mesecih ali pa v krajšem, z zakonom določenem roku, ne izda odločbe o strankini pritožbi zoper odločbo prve stopnje in če je tudi na novo zahtevo ne izda v nadaljnjih sedmih dneh, sme stranka sprožiti upravni spor, kot če bi bila njena pritožba zavrnjena (26. člen ZUS). Tožbo zaradi molka je mogoče vložiti tudi, če odločbe v zakonitem roku ne izda organ prve stopnje – to velja v primerih, ko zoper odločbe prve stopnje po zakonu ni pritožbe.

#### 11.2.2.2. USTAVNA PRITOŽBA

Nova Ustava je prinesla v sistem sodnega nadzora nad posamičnimi pravnimi akti (s tem pa tudi nad delovanjem uprave) novo pravno sredstvo – ustavno pritožbo. To lahko **vloži vsakdo, ki meni, da mu je bila s posamičnim aktom organa javne uprave kršena njegova človekova pravica ali temeljna svoboščina** (ustavna pravica ali svoboščina). O ustavni pritožbi odloča Ustavno sodišče. Ustavno pritožbo je mogoče vložiti šele potem, ko so izčrpana vsa druga pravna sredstva (le izjemoma lahko Ustavno sodišče o njej odloča še pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev – kadar gre za očitno kršitev, z izvršitvijo posamičnega akta pa bi za pritožnika nastale nepopravljive škodljive posledice. Nikakor pa ni mogoče ustavne pritožbe vložiti pred izčrpanjem rednih pravnih sredstev (pritožbe v upravnem sporu). **Ustavne pritožbe se torej ne vlagajo neposredno zoper upravne akte, temveč zoper sodbe Vrhovnega sodišča** v upravnem sporu o zakonitosti upravnih aktov (z izpodbijanjem sodbe

pa seveda pritožnik – vsaj posredno – izpodbija tudi upravne akte). Le izjemoma (ob izpolnitosti navedenih dveh pogojev iz drugega odstavka 51. člena ZUstS) Ustavno sodišče predhodno vzame v obravnavo ustavno pritožbo zoper upravni akt, če je izčrpana pritožba (upravni spor namreč Ustavno sodišče šteje za izredno pravno sredstvo).

### **11.2.3. SODNI NADZOR NAD MATERIALNIMI DEJANJI**

Kadar se človekove pravice in svoboščine kršijo z materialnimi dejanji organov javne uprave, je v skladu z drugim odstavkom 157. člena Ustave možno zahtevati sodno varstvo od sodišča, pristojnega za upravne spore (torej od Upravnega sodišča), če z zakonom ni predpisano drugo sodno varstvo. Takšno sodno varstvo pride v poštev samo, dokler kršitev traja, saj je namen intervencije sodišča preprečiti nadaljevanje kršitve. Postopek v teh primerih je hiter, saj mora sodišče ukrepati takoj, sicer je intervencija prepozna ali nima več smisla. Če pa gre za enkratno dejanje ali dejanje, ki je že dokončano, takšno sodno varstvo ne pride več v poštev. V tem primeru je seveda možno uveljavljati kazensko in odškodninsko odgovornost storilca.

Če **npr. policija pridrži osebo za daljši čas, ne da bi izdala o tem odločbo**, ima prizadeti ves čas trajanja kršitve pravico zahtevati sodno varstvo po drugem odstavku 157. člena Ustave. To pravico ima ves čas trajanja kršitve. Kadarkoli (med trajanjem kršitve, pa tudi kasneje) pa lahko prizadeti uveljavlja **odškodninski zahtevek** v pravdi (civilnem postopku) pred sodiščem, storilca kaznivega dejanja protipravnega odvzema prostosti pa lahko doleti tudi **kazenska odgovornost**.

### **11.3. VARUH ČLOVEKOVIH PRAVIC**

Ustava določa v prvem odstavku 159. člena, da se za varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin v razmerju do organov javne uprave z zakonom določi varuh človekovih pravic. V drugem odstavku 159. člena pa je določeno, da se z zakonom za posamezna področja določijo posebni varuhi človekovih pravic (npr. varuh oz. zastopnik pacientovih pravic).

Varuh praviloma **nima posebnih formalnih pooblastil**, na podlagi katerih bi ukrepal v primerih kršitev. Njegova vloga temelji na **neformalni avtoriteti**, njegova funkcija pa je zlasti v tem, da **opozarja na kršitve in o njih poroča javnosti ter državnim organom** (zlasti zakonodajnemu). Zagotovljena mu mora biti zadostna neodvisnost in samostojnost, da lahko opravlja svoje naloge, poleg tega pa so pomembne tudi osebnostne in strokovne kvalitete osebe, ki opravlja to funkcijo (pri drugih državnih organih lahko formalna pooblastila nadomestijo to avtoriteto).

**Postopek pri varuhu ni formaliziran** tako kot pravni postopki pred sodišči ali upravnimi organi. Varuh **začne postopek na lastno pobudo ali na pobudo kogarkoli**, ki meni, da so mu z aktom ali dejanjem državnega organa ali organa lokalne samouprave kršene človekove

pravice ali temeljne svoboščine. Varuh **praviloma ne obravnava zadev, o katerih tečejo postopki pred sodišči ali upravnimi organi** (razen, če gre za neupravičeno zavlačevanje postopka ali za očitno zlorabo oblasti – 24. člen Zakona o varuhu človekovih pravic). Varuh pobudo zavrne ali pa jo vzame v obravnavo. V tem primeru lahko o njej odloči v skrajšanem postopku ali pa izvede preiskavo. **Rezultat varuhovega postopka je poročilo**, v katerem varuh ugotovi, ali je prišlo do kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter na kakšen način so bile kršene. Pooblastil za odreditev ukrepov za odpravo kršitev varuh nima, lahko pa predlaga oziroma priporoči način odprave kršitve. Če organ ne upošteva njegovih predlogov oziroma priporočil, varuh lahko o tem obvesti nadrejeni organ ali pa o tem poroča Državnemu zboru. Svoje ugotovitve (ali pa poročilo v celoti) lahko tudi javno objavi. Sankcije, ki jih ima na voljo varuh, so torej prej moralne kot pravne.

Varuh redno **poroča Državnemu zboru** o stanju na področju varstva človekovih pravic. Ima tudi nekatera druga neformalna pooblastila (lahko predlaga vladi in Državnemu zboru sprejem odločite iz njune pristojnosti, lahko zahteva, da ga sprejme predsednik Državnega zbora ali predsednik vlade itd.).

Varuh ima pomembno vlogo pri nadzoru nad delovanjem državne uprave. Nadzor, ki ga izvaja, ima značilnosti formalnega in neformalnega nadzora. Glede na neformalnost postopka pri varuhu in glede na to, da varuh nima posebnih formalnih pooblastil za ukrepanje zaradi odprave kršitev, je njegov nadzor neformalen. Po drugi strani pa je ta nadzor v marsičem podoben formalnemu: varuh je državni organ, v postopku preiskave pa ima številna pooblastila (državni organi mu morajo na zahtevo posredovati podatke, ki jih imajo; vpogleda lahko v podatke in dokumente državnih organov; funkcionarji in uslužbenci državnih organov se morajo odzvati na njegovo vabilo za sodelovanje v postopku; varuh lahko zasliši priče in izvedence itd.).

## II. UPRAVNI POSTOPEK

### 1. POMEN PRAVNEGA UREJANJA POSTOPKOV

Znana je ugotovitev, da je **spoštovanje procedure bistvo demokracije** ter nujna sestavina pravne urejenosti in varstva človekovih pravic. Spoštovanje procesnih pravil je še posebej pomembno v vseh primerih, ko oblastni organi oziroma organi z »oblastnimi pooblastili« odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih državljanov ter drugih fizičnih in pravnih oseb.

Pravo oziroma pravna pravila dejansko zaživijo na ravni svoje praktične uporabe, kar pa je pogosto povezano z uporabo (izvedbo) predpisanega postopka in izdajo konkretnega



upravnega akta. Pri tem velja, da se državljani z oblastjo v vsakodnevem življenju srečajo najpogosteje takrat, ko organi državne uprave, drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o njihovih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih v najrazličnejših upravnih zadevah. Ravno na področju javne uprave (državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb) iz same narave zakonov izhaja potreba po vsakodnevem delovanju (konkretnem, operativnem) in sprejemanju konkretnih in posamičnih odločitev v upravnopravnih razmerjih. Temelj za vsako delovanje in odločanje pa morajo biti tudi v navedenih primerih pravna pravila materialne in procesne narave.

**Materialni zakoni oziroma pravila, ki na abstraktni in splošni ravni določajo vsebino pravic in obveznosti ter (upravno)pravnega delovanja na posameznih področjih, se uresničujejo oziroma zaživijo z uporabo v konkretnih in posamičnih primerih.** To pa omogočajo procesni zakoni oziroma pravila, ki določajo pot, obliko in način za uresničitev pravnih norm materialne narave. **Procesni zakoni zagotavljajo, da bodo tisti, ki neposredno uporabljajo pravo in odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih, pri tem delali na vnaprej predviden način ter z vso potrebno pozornostjo in preišljeno.** To pa hkrati preprečuje možnost samovoljnega in arbitrarnega ravnanja pri postopanju in odločanju in je tudi **element samoomejevanja vsemogočnosti oblasti.**

Med najpomembnejše postopke, ki vsebujejo določila o tem, kako morajo organi in drugi udeleženci v postopku postopati, kadar se materialni predpisi na posameznih področjih uporabljajo v konkretnih primerih, štejemo: **kazenski postopek** (v katerem se ugotavlja odgovornost – krivda storilcev kaznivih dejanj ter izrekajo kazenske sankcije), **pravdni postopek** (v okviru katerega se razrešujejo spori v osebnih i družinskih razmerjih ter spori iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb), **izvršilni postopek** (ki opredeljuje izvršitev kazni ter drugih sankcij in naložbenih obveznosti v kazenskem ali pravdnem postopku), **nepravdni postopek** (predpisuje pravila za sprejem odločitev v nekaterih pravnih razmerjih, kjer med udeleženci ni spora) in **upravni postopek.**

## 2. POJEM UPRAVNEGA POSTOPKA

Materialni predpisi vsebujejo določila o pravicah in obveznostih ter vsebini pravnih razmerij, na njihovi podlagi pa se ustanavljajo, spreminjajo, odpravljajo ali razveljavljajo pravice, dolžnosti oziroma obveznosti in pravne koristi posameznikov ter organizacij tudi na različnih upravnih področjih (npr. upravnopravnih notranjih zadev, davkov, carin, obrti, upravnih zadev v okviru urbanističnega in gradbenega prava, varstva okolja, socialnega varstva ...). **Gre za področja, kjer se ravnanje državljanov in drugih strank po predpisih uresničuje tako, da se izdajo posamični (u)pravni akti – potni list, gradbeno dovoljenje, odločba o odmeri dohodnine ...** Da bi torej določila navedenih predpisov zaživel v vsakdanjem življenju, se pravi, da bodo dejansko veljala in se bodo ljudje po njih lahko resnično vedli in ravnali, je treba abstraktni in splošni predpis uporabiti na konkretni in posamični primer ter o tem izdati ustrezen upravni akt. Pri tem se opravljajo posamezna dejanja ter sprejemajo odločitve, ki si sledijo po predvidenem zaporedju in na vnaprej določen način – to je v predpisanem

postopku. Ker gre za postopek, v katerem pristojni organi (predvsem upravni) odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank s kakšnega upravnega področja (to je v konkretni upravni zadevi), se ta postopek imenuje upravni postopek.

### 3. VRSTE UPRAVNEGA POSTOPKA

Zakon o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) v nekaterih členih omogoča ureditev posameznih (predvsem tehničnih in organizacijskih) vprašanj postopka s podzakonskimi predpisi (npr. določitev osebe, pooblaščenca za izdajo odločbe – 28. in 29. člen ZUP; določitev zakonitega zastopnika s splošnim aktom pravne osebe – 48. člen ZUP; ureditev pogojev in načina vložitve vlog v elektronski obliki oziroma po elektronski poti, vročanja po elektronski poti, določitev vlog, ki se lahko vlagajo po telefonu ali elektronski poti brez varnega elektronskega podpisa s kvalificiranim digitalnim potrdilom, in način identifikacije strank v teh primerih – 63. člen ZUP ...).

**Ločimo splošni upravni postopek in posebne upravne postopke. Za splošni upravni postopek je značilno:**

- Da velja za odločanje o upravnih zadevah na najrazličnejših (vseh) upravnih področjih (ne glede na to, kateri materialni predpis se uporabi),
- Da velja za vse organe, ki odločajo o konkretnih upravnih zadevah, torej ne glede na to, kateri organ odloča o upravni zadevi (prvostopenjski, drugostopenjski, državni upravni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti, nosilec javnega pooblastila ...).

Zakon o splošnem upravnem postopku vsebuje torej skupna splošna pravna pravila za celotno vodenje postopka in odločanje v upravnih zadevah na najrazličnejših področjih.

### 4. SISTEMATIKA ZUP

Zakonska materija je razvrščena v šest delov, znotraj njih pa na skupaj dvajset poglavij:

**Prvi del** zakona vsebuje splošne določbe, ki urejajo splošna vprašanja oziroma pravila, ki veljajo za celotni postopek. V posameznih poglavjih pa so obravnavani: temeljna načela postopka, pristojnost, stranka in njeno zastopanje, jezik v postopku, občevanje organov in strank, vročanje, roki in naroki, vrnitev v prejšnje stanje, vzdrževanje reda, stroški postopka.

**Drugi del** obravnava postopek na prvi stopnji, in sicer: začetek postopka in zahtevki strank, postopek do izdaje odločbe, dokazovanje, odločba, sklep.

**Tretji del** vsebuje določila o pravnih sredstvih, in to v okviru dveh poglavij – poglavju o pritožbi in poglavju o izrednih pravnih sredstvih.

**Četrty del** obravnava izvršbo, **peti del** nadzor nad izvajanjem ZUP in posebnim upravnim postopkom, **šesti del** pa vsebuje določila o izvajanju zakona ter predhodne in končne določbe.

## 5. KATERI ORGANI POSTOPAJO PO ZUP

Po ZUP morajo postopati **upravni in drugi državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil**, kadar v upravnih zadevah, neposredno uporabljajoč predpise, odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznikov, pravnih oseb in drugih strank (1. odstavek 1. člena ZUP).

ZUP uporabljajo izvajalci javnih služb, v primeru, ko odločajo o pravicah ali obveznostih uporabnikov njihovih storitev (tretji odstavek 3. člena ZUP).

ZUP se smiselno uporablja tudi v drugih javnopravnih zadevah, ki nimajo narave upravne zadeve, kot je opredeljena v ZUP, če ta področja niso urejena s posebnim postopkom (4. člen ZUP).

**Uradne osebe, ki vodijo upravni postopek in odločajo v upravnih zadevah, so kazensko, odškodninsko in disciplinsko odgovorne**, za funkcionarje (voljene in imenovane) pa velja tudi politična odgovornost, ki se kaže tudi v tem, da jih lahko pristojni organ (pod predpisanimi pogoji in po predpisanem postopku) razreši.

## 6. TEMELJNA NAČELA UPRAVNEGA POSTOPKA

### 6.1. NAČELO ZAKONITOSTI

Načelo zakonitosti je povezano s pojmom pravne države, s katero v pravni znanosti razumemo predvsem državo, v kateri je delovanje državnih organov vezano na pravne predpise, državo v kateri je njihovo delovanje predvidljivo in ga je mogoče nadzirati – to je državo v kateri »vlada pravo«, ne pa samovolja in arbitrarnost državnih organov. **Osnovno načelo pravne države je izraženo s postulatom »vezanost državnih organov na pravo in njihova podreditev zakonom« (gre torej za »pravnost države«).**

Upoštevanje tega načela v upravnem postopku izključuje kakršnokoli samovoljo organov oziroma uradnih oseb, pooblaščenih za vodenje postopka in za odločanje, saj morajo delati in odločati po zakonih in drugih predpisih. Pri tem je treba upoštevati ustavno določbo o hierarhiji pravnih aktov (od prvega do tretjega odstavka 153. člena ustave), vključno z določbo (8. člen ustave), po kateri morajo biti zakoni skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Slovenijo, pri čemer se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno.

Pri odločanju v upravnem postopku mora:

- Vsaka odločba (posamični upravni akt) temeljiti na materialnem predpisu – to je veljavnem zakonu, ki vsebuje določila o pravicah in obveznostih na določenem področju in ki ga je treba pravilno uporabiti (t.i. materialna zakonitost),
- Ves postopek potekati skladno z določili ZUP in drugih posebnih upravnih postopkov (t.i. formalna zakonitost).

### **6.1.1. NAČELO ZAKONITOSTI IN PROSTI PREUDAREK**

V nekaterih primerih je v zakonu določeno, da lahko **organ odloči po prostem preudarku – diskreciji**. To pomeni, da lahko organ pri enakem dejanskem stanju **izbere med več pravno enako mogočih** (alternativnih) odločitev tisto, ki je po podanih okoliščinah v konkretnem primeru in glede na javno korist (interes) najustreznejša, najprimernejša oziroma najsmotrnejša (v okviru t.i. načela oportunitete). Drugače povedano: pri prostem preudarki zakon prepušča organu, ki odloča, izbiro med več dopustnimi odločitvami (kar seveda pomeni, da organ z odločitvijo ne sme kršiti drugih zakonov – t.i. zunanja omejitev prostega preudarka), organ pa mora težiti k temu, da bo odločitev smotrna in da bo sledila javni koristi. Čeprav je usmeritev sodobnih pravnih ureditev, da bi bilo čim manj odločanja po prostem preudarku, se temu v celoti ni mogoče izogniti.

Posebej je treba opozoriti, da je odločanje po prostem preudarku mogoče samo takrat, ko je »organ« za to posebej pooblaščen z materialnim predpisom (**prosti preudarek se nanaša le na uporabo materialnega predpisa**; v procesnem pravu prostega preudarka ni). To pooblastilo je v zakonu največkrat dano na posreden način, z navedbo, da **organ »sme«, »lahko«, »je pooblaščen«**.

Odločba mora biti obrazložena in utemeljena tudi (še posebej) v tistem delu, kjer je bil uporabljen prosti preudarek (navedeni morajo biti razlogi, ki so pripeljali do odločitve oziroma iz katerih je razvidno – po 5. točki prvega odstavka 214. člena ZUP – zakaj je organ tako odločil in kako je uporabil obseg in namen prostega preudarka). V obrazložitvi odločbe morajo zato biti navedeni in razvidni bistveni razlogi za takšno ali drugačno odločitev po prostem preudarku in pavšalno navajanje dejstev ter razlogov ne zadostujeta, saj samo to ne omogoča ugotovitve in pravnega preizkusa, ali je bilo materialno pravo pravilno uporabljeno, to je preizkusa skladnosti odločbe z namenom in smislom zakonskega besedila. Odločilna dejstva in preudarki, ki so upravni organ vodili pri odločanju, morajo torej biti v obrazložitvi odločbe navedeni tehtno in prepričljivo (to posebej velja tudi za odločbo, ki temelji na uporabi – interpretaciji nedoločenih pravnih pojmov). Lahko rečemo, da je v teoriji sprejeto stališče, da bolj ko odločitev posega v pravice strank, bolj mora biti odločanje skrbno in odločitev pretehtana ter prepričljivo obrazložena.

## **6.2. VARSTVO PRAVIC STRANK IN VARSTVO JAVNIH KORISTI**

Obravnavano načelo ima svojo osnovo že v ustavnih določilih, ki opredeljujejo:

- **Enakost pred zakonom** (po 14. členu ustave so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino) in
- **Enako varstvo pravic** (po 22. členu ustave je vsakomur 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 in pravnih interesih), ki pomeni ustavno pravico procesne narave in pravno zagotovilo za nepristranski in pošten postopek.

Iz samega poimenovanja načela izhaja dvojna vloga organa, ki odloča v upravnem postopku – to je, da mora hkrati varovati:

- **Zakonite pravice strank in drugih udeležencev v postopku in**
- **Javne koristi (interese).**

Organ mora torej omogočiti strankam čim lažje uveljavljanje in varstvo njihovih pravic, hkrati pa (po uradni dolžnosti) varovati javno korist ter pravice drugih. To je pomembna značilnost upravnega postopka, navedena dvojna vloga organa pa izhaja iz njegovega specifičnega položaja v upravnem postopku, kjer **praviloma ne nastopajo drugi organi**, ki bi po svoji vlogi in položaju posebej skrbeli za varovanje javne koristi (kot je to npr. v kazenskem postopku **državni tožilec**), pa tudi na strani stranke **redko nastopajo odvetniki**, ki »so večji prava«, zastopajo stranke ter jim dajejo pravno pomoč in skrbijo za varstvo njihovih pravic.

### 6.3. NAČELO MATERIALNE RESNICE

ZUP določa (prvi odstavek 8. člena), da je treba v postopku ugotoviti resnično stanje in v ta namen ugotoviti vsa dejstva, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo. Iz te zakonske določbe izhaja dvoje: 1. zahteva po ugotovitvi resničnega stanja zadeve, 2. zahteva po ugotovitvi vseh pravno relevantnih dejstev, ki so pomembna za zakonito in pravilno odločbo, torej zahteva po popolni ugotovitvi dejanskega stanja. Katera dejstva so pomembna za zakonito in pravilno odločbo, izhaja iz materialnega predpisa, na podlagi katerega je treba odločiti o pravici, obveznosti ali pravni koristi v konkretni upravni zadevi.

Materialna resnica pomeni oziroma zahteva skladnost ugotovljenega in dejanskega. Materialna resnica je subjektivno spoznanje objektivnih dejstev, objektivne stvarnosti – spoznanje je resnično takrat, ko subjektivna slika ustreza objektivni stvarnosti. To pa je mogoče doseči le, če je konkretna in posamična upravna zadeva vsestransko in objektivno raziskana in dognana, če so ugotovljena vsa pravno relevantna dejstva. **Do materialne resnice pridemo na podlagi izvedenih dokazov in prepričanja uradne osebe o resničnosti nekega dejstva. Organ oziroma uradna oseba mora ugotoviti materialno resnico po**

**uradni dolžnosti – zato tudi odredi izvedbo vsakega dokaza (različnih dokazov), ne glede na to, ali je v prid ali v škodo stranki, če spozna, da je to potrebno za razjasnitev zadeve.**

#### **6.4. NAČELO ZASLIŠANJA STRANKE**

Stranka ima v upravnem postopku številne procesne pravice. Bistvo načela zaslišanja stranke je (po ZUP) v tem, da mora **organ dati stranki možnost, da uveljavi svoje pravice, da se seznanj z rezultatom ugotovitvenega postopka in da se izjavi oziroma izreče o dejstvih, ki so pomembna za odločitev.** Ta možnost je stranki dana, če ji je omogočeno (aktivno) sodelovanje v ugotovitvenem postopku in pri dokazovanju, saj lahko tako najbolj neposredno uveljavlja, zavaruje in brani svoje pravice in koristi. Stranka mora torej imeti možnost aktivne udeležbe v postopku, ki se kaže npr. v pravicah: udeleževati se ugotovitvenega postopka, navajati dejstva, varovati svoje pravice, dopolnjevati in pojasnjevati svoja stališča, sodelovati pri izvedbi dokazov in s seznanjati z uspehom dokazovanja, zahtevati ustno obravnavo in na njej sodelovati ter podajati pripombe, izreči se o izvedenih dokazih ...

#### **6.5. PROSTA PRESOJA DOKAZOV**

Načelo proste presoje dokazov je v 10. Členu ZUP opredeljeno takole: »O tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka.«

Primerjanje podatkov dokazovanja, to je ločitev med tistim, kar je dokazovanje pokazalo za resnično, in tistim, kar je pokazalo za neresnično, imenujemo presoja (ocena, vrednotenje) dokazov. **Prosta presoja dokazov pa pomeni, da uradna oseba, ki vodi postopek oziroma odloča v upravnem postopku, pri presoji dokazov ni vezana na nobene posebne predpise ali dokazna (formalna) pravila, temveč ocenjuje ter presoja po svojem svobodnem prepričanju – v skladu s svojo logično in psihološko analizo – ali se neko dejstvo šteje za resnično ali ne.**

#### **6.6. DOLŽNOST GOVORITI RESNICO IN POŠTENA UPORABA PRAVIC**

Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic je bilo kot novo načelo prvič vključeno v ZUP, ki je začel veljati 2. aprila 2000. Po tem načelu morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane z ZUP in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek. Za kršitev tega načela tako gre, če stranke pred organom govorijo neresnico ter nepošteno uporabljajo z zakoni določene pravice. Zaradi varstva svojih interesov lahko stranka sicer izkoristi vse svoje pravice, ki ji gredo po procesnih in materialnih predpisih, ob upoštevanju kriterijev vesti in poštenja pa svojih pravic ne sme izkoristiti samo zato, da bi škodovala drugim udeležencem postopka.

Gre za načelo, ki je sicer povezano z zakonsko določbo (140. člen ZUP), po kateri mora stranka dejansko stanje, na katero opira svoj zahtevek, navesti natančno, po resnici in določno. To načelo pa je povezano tudi z določbo (188. člen ZUP), ki med dokazili predvideva tudi **izjavo stranke kot dokaz in predpisuje, da mora uradna oseba, ki vodi postopek, preden sprejme izjavo, opozoriti stranko na kazensko in materialno odgovornost**, če bi dala krivo izjavo, pri čemer je kriva izpoved stranke, na katero organ v upravnem postopku opre svojo odločbo, kaznivo dejanje. Obe citirani zakonski določbi je poznal tudi že prejšnji ZUP. Je pa to načelo povezano tudi s krivo izpovedbo, ki jo kot kaznivo dejanje normira 289. člen Kazenskega zakonika (Uradni list RS, št. 95/04 – uradno prečiščeno besedilo).

## 6.7. SAMOSTOJNOST PRI ODLOČANJU

Načelo samostojnosti pri odločanju pomeni predvsem dvoje:

- Da **organ, ki vodi postopek, odloča** (v mejah pravic, ki mu jih dajejo predpisi) **samostojno**,
- Da **uradna oseba samostojno ugotavlja dejstva in okoliščine** in uporablja predpise v konkretnih primerih (izpeljavo tega pomenijo določbe 139. člena ZUP, po katerem je izvajanje dokazov in vodenje postopka v rokah uradne osebe). **Nihče torej ne more in ne sme osebam, ki vodijo upravni postopek in odločajo v upravnem postopku, dajati navodil, kako naj odločijo oziroma kako naj ukrepajo.**

Organ in uradno osebo vežejo torej samo zakoni in drugi predpisi, kar pomeni, da to načelo preprečuje, da bi **organi druge stopnje**, organi, ki opravljajo funkcijo hierarhičnega nadzora ali izvršilni in drugi organi dajali navodila, kako postopati, ravnati oziroma odločiti v posamezni upravni zadevi, ali da bi **predstojnik** dajal uradni osebi, ki vodi postopek, konkretna navodila ali konkretna »naročila« za rešitev posamezne upravne zadeve. Navedeni torej ne smejo odrediti, kaj naj se v neki konkretni upravni zadevi ugotovi in kako je v njej treba odločiti oziroma na podlagi katerih predpisov.

## 6.8. PRAVICA PRITOŽBE

V teoriji upravnega prava pravico do **pritožbe uvrščamo med t.i. instančni nadzor**, to je nadzor, ki se opravlja na podlagi »konkretnega nezadovoljstva« z odločitvijo, ki ga izrazi stranka s svojo pritožbo. **S pritožbo se pri drugostopenjskem (višjem) upravnem organu »napada« oziroma izpodbija posamični upravni akt (prvostopenjskega) upravnega organa.**

Za sedanjo **ureditev načela pravice do pritožbe** je treba ugotoviti, da ima svoj temelj v ustavi in je torej **ustavna kategorija**. Ustava RS namreč vsebuje posebno določbo o pravici do pravnega sredstva (v 25. členu), ko določa, da je vsakomur zagotovljena pravica do

pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

### **Načelo pravice do pritožbe ima naslednje značilnosti:**

- Pritožba je dovoljena zoper vsako odločbo, izdano na prvi stopnji, in se lahko izključi samo z zakonom (slednje je torej izjema od pravila, da ima stranka zoper vsako prvostopenjsko odločbo pravico pritožbe).
- Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena.
- Zoper odločbo druge stopnje ni pritožbe (zato velja taka odločba za dokončno), mogoč pa je upravni spor in izredna pravna sredstva.
- Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojno ministrstvo (npr. pri izdaji gradbenega dovoljena za objekte državnega pomena), je pritožba dovoljena samo, če tako določa zakon (ki mora določiti tudi, kdo odloča o pritožbi).
- Pritožba se lahko vloži tudi takrat, ko organ prve stopnje ne odloči o zahtevi stranke oziroma ne izda odločbe v predpisanem roku (čim prej oziroma najpozneje v enem mesecu – v primeru skrajšanega ugotovitvenega postopka; oziroma najpozneje v dveh mesecih – v primeru posebnega ugotovitvenega postopka), kar se šteje, kot da bi bil zahtevnik stranke zavržen (222. člen ZUP), kjer je torej vzpostavljena fikcija, da je bila izdana zavrnilna odločba (v teoriji se govori tudi o »fikciji negativne odločbe«). Enako velja tudi v primeru, če organ na zahtevo stranke v predpisanem roku (15 oziroma 30 dni) ne izda potrdila o posameznih dejstvih (glej 17. člen ZUP). V posebnih zakonih pa je lahko predpisano tudi, da je organ v primeru, ko ni izdal odločbe v predpisanem roku, zahtevi stranke ugodil (izdal favorabilni akt). V teoriji v primerih nedelavnosti govorimo o molku uprave oziroma molku organa. Ta institut je zelo pomemben za zavarovanje pravic in utrjevanje pravne varnosti, saj zagotavlja varstvo pravic stranke tudi takrat, ko je neki organ (namerno ali nenamerno, iz najrazličnejših razlogov – preobilice dela, slabe organizacije, založitve ali izgube vloge ipd.) pasiven, nedelaven in ne sprejme nobene odločitve oziroma ne izda upravnega akta. **Pravica do pritožbe v primeru molka organa ni vezana na rok** in lahko torej stranka vloži pritožbo kadarkoli po izteku rokov za izdajo odločbe. Dodajmo, da v nekaterih primerih zakoni določajo, da se v primeru molka organa šteje, da je bilo npr. zahtevano soglasje ali potrdilo izdano. Ravnanje drugostopenjskega organa ob vloženi pritožbi zaradi molka upravnega organa je predpisano v 255. členu ZUP, če pride do molka drugostopenjskega organa, pa v 26. členu Zakona o upravnem sporu.

Organe (pritožbene), ki odločajo o pritožbah, največkrat določajo zakoni s posameznih področij, določbe o tem pa vsebuje tudi ZUP. Za primer lahko navedemo Zakon o državni upravi, ki v 52. členu določa, da **o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga na prvi stopnji izda upravna enota, odloča ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje** (če je na ministrstvu za določeno upravno področje ustanovljen organ v sestavi,



odloča o pritožbi zoper odločbo ali drug posamični akt, ki ga je na prvi stopnji izdala upravna enota, organ v sestavi. Po določbah 67. člena Zakona o lokalni samoupravi odloča o upravnih zadevah **iz občinske pristojnosti na prvi stopnji občinska uprava, na drugi stopnji pa župan**, če ni z zakonom drugače določeno ...). Več o organih, ki v posameznih primerih odločajo na prvi in drugi stopnji, navajamo v poglavju o pristojnosti.

## 6.9. EKONOMIČNOST POSTOPKA

Postopek je treba voditi **hitro, s čim manjšimi stroški** in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se priskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba (to je besedilo 4. člena ZUP). Upoštevanje navedene določbe mora priti do izraza v vseh fazah postopka (na prvi stopnji, na drugi stopnji, v izvršilnem postopku) in pri vseh dejanjih v postopku.

## 7. PRISTOJNOST

### 7.1. STVARNA IN KRAJEVNA PRISTOJNOST

**S predpisi je določeno, kateri organ, v katerih zadevah in na katerem območju (teritoriju) je pooblaščen za odločanje v posamezni upravni zadeve – določena je torej pristojnost.** Pristojnost je skupek pooblastil in dolžnosti, ki jih za postopanje posameznih organov predpisujejo zakoni. **Pristojnost je pooblastilo, ki izhaja iz prepisov in daje določenemu organu pravico in dolžnost, da odloča v konkretni upravni zadevi.**

V skladu z Uredbo o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03, 45/044, 138/04) obstajajo naslednji upravni organi v sestavi ministrstev:

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve

- Inšpektorat Republike Slovenije za delo

Ministrstvo za finance

- Carinska uprava Republike Slovenije
- Davčna uprava Republike Slovenije
- Uprava Republike Slovenije za javna plačila
- Urad Republike Slovenije za nadzor prirejanja iger na srečo
- Urad Republike Slovenije za nadzor proračuna
- Urad Republike Slovenije za preprečevanje pranja denarja

Ministrstvo za gospodarstvo

- Agencija Republike Slovenije za gospodarsko promocijo in tuje investicije
- Urad Republike Slovenije za intelektualno lastnino

- Urad Republike Slovenije za varstvo konkurence
- Urad Republike Slovenije za varstvo potrošnikov
- Tržni inšpektorat Republike Slovenije
- Inšpektorat Republike Slovenije za elektronske komunikacije, elektronsko podpisovanje in pošto
- Energetski inšpektorat

#### Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

- Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja
- Fitosanitarna uprava Republike Slovenije
- Veterinarska uprava Republike Slovenije
- Inšpektorat Republike Slovenije za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano

#### Ministrstvo za kulturo

- Arhiv Republike Slovenije
- Inšpektorat Republike Slovenije za kulturo in medije

#### Ministrstvo za notranje zadeve

- Policija
- Inšpektorat Republike Slovenije za notranje zadeve

#### Ministrstvo za obrambo

- Generalštab Slovenske vojske
- Uprava Republike Slovenije za zaščito in reševanje
- Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo
- Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo pred naravnimi in drugimi nesrečami

#### Ministrstvo za okolje in prostor

- Agencija Republike Slovenije za okolje
- Geodetska uprava Republike Slovenije
- Uprava Republike Slovenije za jedrsko varnost
- Inšpektorat Republike Slovenije za okolje in prostor

#### Ministrstvo za pravosodje

- Uprava Republike Slovenije za izvrševanje kazenskih sankcij
- Inšpektorat Republike Slovenije za varstvo osebnih podatkov

#### Ministrstvo za promet

- Direkcija Republike Slovenije za ceste
- Uprava Republike Slovenije za civilno letalstvo
- Uprava Republike Slovenije za pomorstvo
- Prometni inšpektorat Republike Slovenije

#### Ministrstvo za šolstvo in šport

- Urad Republike Slovenije za mladino
- Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo

- Urad Republike Slovenije za meroslovje

Ministrstvo za zdravje

- Agencija Republike Slovenije za zdravila in medicinske pripomočke
- Uprava Republike Slovenije za varstvo pred sevanji
- Urad republike Slovenije za kemikalije
- Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije

## 7.2. IZLOČITEV URADNE OSEBE

Pri uradni osebi, ki vodi oziroma odloča v upravnem postopku, včasih obstajajo okoliščine, ko se lahko **utemeljeno dvomi o njeni nepristranosti in objektivnosti**. V primerih, ki so predpisani z zakonom in ko uradna oseba ne sme voditi postopka ter odločati v upravni zadevi, govorimo o izločitvi uradne osebe. Po ZUP (35. člen) predstojnik oziroma pooblaščen uradna oseba organa ne sme odločati ali opravljati posameznih dejanj v postopku v primeru naslednjih izločitvenih razlogov:

- Če je v zadevi, o kateri teče postopek, stranka, soupravičenec ali sozavezanec, priča, izvedenec, pooblaščenec ali zakoniti zastopnik stranke;
- Če je stranka ali njen zakoniti zastopnik ali pooblaščenec z njo v krvnem sorodstvu v ravni vrsti ali v stranski vrsti do vštetega četrtega kolena ali če je z njo v zakonski zvezi ali v svaštvu do vštetega drugega kolena, četudi je zakonska zveza prenehala, ali če z njo živi ali je živela v zunajzakonski skupnosti;
- Če je skrbnik, posvojitelj, posvojenec ali rejnik stranke, njenega zakonitega zastopnika ali pooblaščenca;
- Če je bila udeležena v postopku na prvi stopnji ali je sodelovala pri odločanju.

**Uradna oseba mora takoj, ko izve za kakšen izločitveni razlog (določen v 35. členu ZUP), prenehati s kakršnimikoli nadaljnjim delom v zadevi in to sporočiti organu, pristojnemu za odločanje o izločitvi.** Če je izločitev zahtevala stranka, ne sme uradna oseba do izdaje sklepa o taki zahtevi opravljati nobenih dejanj v postopku, razen tistih, ki se ne smejo odlagati.

Poleg razlogov, ki pomenijo osnovo za izločitev uradne osebe po samem zakonu – v teoriji jih opredeljujejo tudi kot »**izključitvene razloge**« (iudex inhabilis) – po ZUP (v 36. in 37. členu) predvideva tudi druge izločitvene razloge (v teoriji jih poimenujejo tudi kot »**odklonitveni razlogi**« - iudex suspectus). Če uradna oseba misli, da so podane kakšne druge okoliščine, ki opravičujejo njeno izločitev, sporoči to omenjenemu organu, ne sme pa prenehati z delom. Stranka lahko zahteva izločitev uradne osebe tudi, če druge okoliščine (prijateljstvo ali

sovrastvo s stranko, obstoj dolžniško-upniškega razmerja ipd.) vzbujajo dvom o nepristranosti uradne osebe. »Druga« okoliščina, ki vzbuja dvom o nepristranosti uradne osebe, mora biti seveda povezana s konkretno upravno zadevo oziroma konkretnim postopkom, razlogi in okoliščine za to pa morajo biti navedeni, ne pa morda le na splošno izrečeno stališče in mnenje stranke, da ne zaupa nekemu javnemu uslužbencu ipd.

**ZUP določa, kdo odloča o izločitvah:** o izločitvi ministra odloči vlada; o izločitvi predstojnika organa v sestavi ministrstva in uradnih oseb na ministrstvu odloči minister; o izločitvi uradnih oseb v organih v sestavi ministrstev odloči predstojnik organa v sestavi; o izločitvi načelnika upravne enote odloči minister, pristojen za upravo; o izločitvi uradne osebe v upravni enoti odloči načelnik upravne enote.

## **8. STRANKA IN NJENO ZASTOPANJE**

### **8.1. POJEM IN VRSTE STRANK V UPRAVNEM POSTOPKU**

V upravnem postopku sodeluje več oseb oziroma udeležencev, ki jih lahko razvrstimo na:

- **Nujne udeležence**, to sta organ, ki rešuje zadevo, in stranka, in
- **Druge udeležence** – to so priče, izvedence, tolmači, lastnik listine ... (v teoriji druge udeležence delijo na morebitne in naključne).

**Stranka v upravnem postopku je lahko vsaka fizična oseba in vsaka pravna oseba (zasebnega ali javnega prava), na zahtevo katere se začne postopek ali zoper katero teče postopek, stranke pa so lahko tudi drugi (skupina oseb itd.), če so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku.**

Pravico udeleževati se postopka pa ima **tudi oseba, ki izkaže pravni interes** – to je (po določbah 43. člena ZUP) oseba, ki zatrjuje, da **vstopa v postopek zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec)**. Zakon posebej določa, da mora oseba, ki zahteva udeležbo v postopku, v svoji vlogi navesti, v čem je njen pravni interes (kot je določeno v 142. členu ZUP, mora za to, če je le mogoče, predložiti tudi dokaze). Taka oseba ima kot stranski udeleženec v postopku enake pravice in dolžnosti kot stranka, če zakon ne določa drugače. Pravni interes (korist) lahko definiramo kot neposreden, na zakon ali drug predpis oprt osebni interes (korist).

ZUP posebej določa (v 45. členu), da imajo **državni tožilec, državni pravobranilec in drugi državni organi**, ki so po zakonu upravičeni v upravnem postopku zastopati javne koristi, v mejah takega pooblastila pravice in dolžnosti stranke. Položaj in pooblastila navedenih organov so razvidni iz zakonov, ki jih sicer urejajo, v drugem odstavku obravnavanega člena ZUP pa je določeno, da ti organi ne morejo imeti v upravnem postopku večjih pravic, kot jih imajo stranke. Gre torej za organe, ki niso stranke v postopku, po zakonu pa imajo v postopku

pravice in dolžnosti, kot sicer gredo stranki. Zanje je značilno, da ne varujejo kakšnih svojih pravic ali pravnih koristi, pač pa varujejo predvsem javne koristi (interes).

V navedenem pogledu je mogoče stranke razvrstiti v eno od naslednjih skupin:

- **Na zahtevo katere je začet (se uvede) postopek – to je aktivna stranka (npr. oseba, ki prosi za izdajo gradbenega dovoljenja, potnega lista ...),**
- **Zoper katero teče postopek – to je pasivna stranka (ko se uvede postopek po uradni dolžnosti, kot npr. pri odmeri davka, inšpekcijskem pregledu ...),**
- **Ki ima pravico udeleževati se upravnega postopka zaradi varstva svojih pravic ali pravnih koristi – to je stranski udeleženec oziroma stranski intervenient (npr. lastniki nepremičnin na »vplivnem območju objekta«, za katerega je vložena prošnja za izdajo gradbenega dovoljenja ...),**
- **Ki je po zakonu upravičen (v mejah pooblastila po zakonu) v upravnem postopku zastopati javne koristi (državni tožilec, državni pravobranilec in drugi državni organi).**

## **8.2. PRAVNO POMEMBNE LASTNOSTI STRANKE**

Da bi se stranka lahko udeleževala postopka, mora imeti naslednje pravno pomembne lastnosti:

- a. **Sposobnost biti stranka,**
  - b. **Procesno sposobnost,**
  - c. **Stvarno legitimacijo.**
- a. **Sposobnost biti stranka pomeni sposobnost biti nosilec pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku. Ta sposobnost se v glavnem pokriva s pravno sposobnostjo – to je s sposobnostjo pravnih subjektov, da so lahko nosilci pravic, obveznosti ter dolžnosti – ki jo imajo fizične in pravne osebe (javnega in zasebnega prava). V upravnem postopku pa so lahko stranke tudi državni organi, krajevne skupnosti, poslovne enote pravnih oseb, skupine prebivalcev ..., čeprav nimajo pravne sposobnosti, s pogojem, da so lahko nosilci pravic in obveznosti, o katerih se odloča v upravnem postopku.** Fizična oseba (človek) pridobi pravno sposobnost z **rojstvom**, izgubi pa jo s **smrtjo**. Pravne osebe, ki so v bistvu s pravnimi akti (umetno) ustvarjeni pravni subjekti in jih delimo na **pravne osebe javnega in pravne osebe zasebnega prava**, pa pridobijo pravno sposobnost **na podlagi pravnega akta**, s katerim se določijo njihov namen, sredstva, način delovanja, organizacijska struktura, področje dela in obseg pravic ter obveznosti ... Tak pravni akt je lahko zakon (npr. pri ustanovitvi občine, javnega zavoda – šole, muzeja ...), statut, pravila oziroma drugi predpisani ustanovitveni akt, včasih pa je pridobitev pravne sposobnosti pogojena še z vpisom v ustrezen register (npr. vpis gospodarskih družb v sodni register; političnih strank v register političnih strank), pridobitvijo posebnega dovoljenja ipd.

- b. **Procesna sposobnost pomeni sposobnost stranke, da samostojno nastopa in opravlja dejanja v upravnem postopku.** Procesna (poslovna, opravilna, voljna) sposobnost pomeni sposobnost z lastnimi dejanji pridobivati (ustanavljati, spreminjati, odpravljati, prenašati) pravice in prevzemati pravne dolžnosti in obveznosti – to je sposobnost, da oseba sama pridobiva pravice in se samostojno zavezuje. Procesna sposobnost torej pomeni sposobnost (zmožnost) samostojno opravljati dejanja v postopku tako, da imajo z zakonom določen učinek pravno veljavnih procesnih dejanj.

ZUP določa (v 46. členu), da lahko stranka, ki je poslovno popolnoma sposobna, **sama opravlja dejanja v postopku (procesna sposobnost)**. Polnoletna oseba, ki ji je delno omejena poslovna sposobnost, je procesno sposobna v mejah svoje poslovne sposobnosti. **Mladoletnik**, ki ni pridobil popolne poslovne sposobnosti, je procesno sposoben v mejah, v katerih mu je priznana poslovna sposobnost. Tuji državljan, ki ni procesno sposoben po pravu svoje države, je pa procesno sposoben po našem zakonu, lahko sam opravlja procesna dejanja.

Pri procesnih dejanjih lahko sodelujejo le fizične osebe, ljudje. Ti postanejo pravni subjekti z rojstvom, vendar še nekaj časa nato niso sposobni sami presojsati pomena in posledic svojih dejanj, to je nimajo poslovne (opravilne, procesne) sposobnosti. Fizična oseba pridobi popolno procesno sposobnost s **polnoletnostjo** (to je z 18 leti starosti; po ZUP se pri tujem državljanu procesna sposobnost ugotavlja po pravu naše države), prej pa oseba, ki je sklenila zakonsko zvezo (gre za **institut »emancipacije«** - po drugem odstavku 117. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih pridobi mladoletnik popolno poslovno sposobnost s **sklenitvijo zakonske zveze**; to sposobnost obdrži, čeprav bi pred njegovo polnoletnostjo zakonska zveza prenehala ali bi bila razveljavljena), in **mladoletnik, ki je postal roditelj**, če so za to pomembni razlogi (o tem odloča sodišče na predlog centra za socialno delo). Mladoletne osebe – otroke zastopajo starši. Za mladoletne osebe sklepajo pravne posle in opravljajo dejanja v postopku njihovi zakoniti zastopniki – starši, če otrok nima staršev, pa skrbnik kot zakoniti zastopnik. Mladoletna oseba, ki je dopolnila 15 let, pridobi omejeno (delno) procesno oziroma poslovno sposobnost (lahko npr. **sklene delovno razmerje** in razpolaga s plačo, sklepa pravne posle ... Za pravne posle, ki so tako pomembni, da bistveno vplivajo na mladoletnikovo življenje, ali če so takšni, da lahko vplivajo na njegovo življenje tudi po polnoletnosti, je potrebna odobritev staršev – glej 108. člen Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih).

Procesne sposobnosti poleg mladoletnih oseb tudi nimajo tiste polnoletne osebe, ki jim je **z odločbo sodišča ta sposobnost odvzeta**. O tem odloča (s sklepom) v **nepravdnem postopku okrajno sodišče** (po Zakonu o nepravdnem postopku, Uradni list RS, št. 30/86, 20/88, ki obravnava navedena vprašanja v členih 44-56), ki lahko delno ali popolno odvzame poslovno sposobnost osebi, ki zaradi **duševne bolezni, duševne zaostalosti, odvisnosti od alkohola ali mamil** ali zaradi drugega vzroka, ki vpliva na psihofizično stanje, ni sposobna sama skrbeti zase, za svoje pravice in koristi. Za osebe, ki jim je

odvzeta poslovna sposobnost, opravljajo dejanja v postopku njihovi zakoniti zastopniki – skrbniki.

### **8.3. ZASTOPNIKI STRANK**

Stranka načeloma ni zavezana sama osebno nastopiti v upravnem postopku, v nekaterih primerih pa procesnih dejanj glede na pravno naravo in lastnosti stranke le-ta sama ne more (npr. kadar so stranke v postopku pravne osebe) oziroma ne more veljavno opravljati (npr. otroci). Procesna dejanja v upravnem postopku lahko opravlja le fizična oseba, ki je procesno popolnoma sposobna. Če stranka ni procesno sposobna, mora v postopku namesto nje opravljati dejanja njen zastopnik, zastopnika (pooblaščenca) pa ima lahko tudi stranka, ki je sicer procesno sposobna.

Zastopnike lahko definiramo kot osebe, ki imajo pravico, da namesto stranke (v imenu stranke in na njen račun) opravljajo dejanja v upravnem postopku, opravljena dejanja zastopnika pa imajo enak učinek, kot če bi jih stranka opravila sama.

**Glede na položaj in pravne značilnosti ločimo:**

- **Zakonitega (oziroma nujnega) zastopnika,**
- **Pogodbenega zastopnika ali pooblaščenca,**
- **Začasnega zastopnika.**

#### **8.3.1. ZAKONITI ZASTOPNIK**

Za zakonitega (nujnega) zastopnika je značilno:

- Da ga določa zakon (oziroma akt pristojnega organa, izdan na podlagi zakona),
- Da zakon oziroma akt, izdan na podlagi zakona, določa obseg njegovih pravic (v imenu stranke lahko zakoniti zastopnik opravlja vsa procesna dejanja, razen tedaj, ko je s predpisom določeno, da mora imeti za posamezna procesna dejanja posebno dovoljenje),
- Da je po samih zakonskih normah nujen, kar pomeni, da ga **nekateri stranke morajo imeti, in sicer:**
  - **vse procesno nesposobne fizične osebe** – to je mladoletniki (njihovi zakoniti zastopniki so starši oziroma tisti od staršev, ki izvršuje roditeljsko pravico; otroke, ki nimajo staršev oziroma ti ne skrbijo zanje, pa zastopa skrbnik, ki ga določi pristojni organ skupnosti socialnega skrbstva; če organ, ki vodi postopek, ugotovi, da zakoniti zastopnik osebe, ki je pod skrbništvom, ne kaže potrebne skrbnosti pri zastopanju, to naznani skrbstvenemu organu) – in polnoletne osebe, ki jim je s sodbo sodišča odvzeta opravilna sposobnost (te ravno tako zastopajo skrbniki);
  - **pravne osebe** ter druge organizacije in skupnosti, ki glede na svojo naravo nimajo procesne sposobnosti (zakoniti zastopnik je določen z zakonom ali splošnim aktom)

pravne osebe v skladu z zakonom – v teoriji ga imenujemo tudi predstavnik). V ZUP je določeno, da monokratično voden državni organ opravlja dejanja v postopku po predstojniku oziroma po predstavniku, ki ga določi predstojnik, kolegijski državni organ pa opravlja dejanja v postopku po predsedniku oziroma osebi, ki jo organ določi sam. Primeroma lahko navedemo, da je **zakoniti zastopnik Republike Slovenije kot pravne osebe vlada RS, da je zakoniti zastopnik občine njen župan, da je zastopanje gospodarskih družb urejeno v Zakonu o gospodarskih družbah ...**

### **8.3.2. POOBLAŠČENEC**

Pooblaščenec je oseba, ki jo stranka ali njen zakoniti zastopnik pooblasti za uporabljanje dejanj v postopku. V nasprotju z zakonitim zastopnikom, ki ga določa zakon ali po njegovi podlagi izdan akt, določa pooblaščenca pooblastitelj s svojo odločitvijo, to je pooblastilom iz katerega tudi izhaja krog pravic zastopanja. Postavitev pooblaščenca je fakultativna, odvisna od odločitve stranke oziroma njenega zakonitega zastopnika.

Stranka si izbere pooblaščenca **po svoji volji**, razmerje med pooblastiteljem in pooblaščencem pa je pravzaprav **pogodbeno razmerje**, ki se navzven izraža z danim pooblastilom. **Pooblaščenec je lahko vsak, kdor je poslovno (procesno, opravilno) popolnoma sposoben.** Če je za zastopanje pooblaščenca odvetniška družba, se šteje, da je pooblastilo dano vsem odvetnikom te odvetniške družbe. Za zastopanje se lahko pooblasti tudi fizična ali pravna oseba, ki je registrirana za opravljanje določene dejavnosti, ki je v neposredni zvezi s pravicami in obveznostmi, ki jih uveljavlja stranka.

Razmerje med pooblastiteljem in pooblaščencem ter obseg pravic pooblaščenca temeljita na pooblastilu, ki se lahko da pisno ali ustno na zapisnik.

## **9. OBČEVANJE ORGANOV IN STRANK**

### **9.1. VLOGE**

Stranke in drugi udeleženci postopka se obračajo na organe, ki vodijo postopek z vlogami. ZUP ne podaja definicije vloge, temveč primeroma navaja, da so **z vlogami mišljene: zahteve, obrazci, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in drugi dokumenti**, s katerimi se posamezniki oziroma organizacije obračajo na organe. Vloge na vnaprej pripravljenih obrazcih se največkrat poimenujejo »vloga za izdajo ...«, »vloga za priznanje ...«, stranke pa vloge, ki jih same sestavijo, največkrat označujejo kot **prošnje**. Iz razlogov »vljudnosti« se tako v praksi kot prošnje označujejo tudi vloge v tistih zadevah, kjer gre stranki kakšna pravica po samem zakonu, ko bi torej takšno vlogo lahko označili kot zahtevo oziroma **zahtevk**. Kadar lahko uradna oseba odloči na podlagi diskrecijske pravice, je takšno



vlogo primerno imenovati prošnja. Sicer pa (načeloma) ni bistveno, kako je vložnik imenoval vlogo, temveč je odločilno tisto, kar vloga vsebuje.

Ugotovimo lahko, da so v samem ZUP posamezne vloge poimenovane kot: prošnje, zahteve, predlogi, obvestila, pritožbe, ugovori, in sicer:

- prošnja: za podaljšanje roka (99. člen); za oprostitev plačila stroškov (122. člen);
- zahteva: za izločitev uradne osebe (37. člen); za pregled dokumentov (82. člen); za začetek postopka (125. člen); za nadaljevanje postopka (135. člen); za vstop v postopek (142. člen); za odpravo odločbe po nadzorstveni pravici (275. člen);
- predlog: za vrnitev v prejšnje stanje (103. člen); za zavarovanje dokazov (204. člen); za izdajo dopolnilne odločbe (220. člen); za izdajo začasne odločbe (221. člen); za obnovo postopka (261. člen); da se odločba izreče za nično (280. člen); za izvršbo (286. člen); odložitev upravne izvršbe (293. člen); za izvršbo v zavarovanje (301. člen);
- pritožba kot redno pravno sredstvo je obravnavana v členih od 229 do 258;
- ugovor: predstojnika zoper zapisnik upravnega inšpektorja (307. člen).

Sicer pa načeloma velja, da je za upravni postopek in odločanje v upravnem postopku pomembno predvsem, kaj vloga vsebuje, ne pa, kako je stranka vlogo imenovala (če je npr. iz vsebine vloge razvidno, da gre za pritožbo, jo je treba tako obravnavati ...). Organ mora torej obravnavati vlogo skladno z njeno vsebino.

### **9.1.1. VSEBINA VLOGE**

Glede vsebine vloge zakon določa, da mora biti **vloga razumljiva** in da mora obsegati vse, kar je potrebno, da se lahko obravnava, predvsem pa **mora obsegati** (66. člen ZUP):

- **Navedbo organa, kateremu se pošilja,**
- **Zadevo, katere se tiče (ta mora biti navedena tako, da je razvidno oziroma da se da ugotoviti, za kaj gre),**
- **Zahtevk oziroma predlog (stranka zahtevka oziroma predloga ni dolžna posebej obrazložiti in tudi ne navajati pravne podlage zahtevka; zadostuje torej, da stranka napiše, kaj zahteva oziroma predlaga, ter navede dejstva in okoliščine ter predloži oziroma ponudi dokaze),**
- **Osebno ime, firmo oziroma ime vlagatelja ter navedbo, kdo je morebitni zastopnik ali pooblaščenec, ter naslov vložnika oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca,**
- **Lastnoročni podpis vložnika.**

Predpisi s posameznih področij večkrat določajo tudi druge podatke in sestavine vlog, navajajo pa tudi, katera dokazila morajo biti vlogi priložena. Ob tem kaže posebej opozoriti na vsebino 66. In 139. člena ZUP, saj vsebujeta pomembne določbe, v skladu s katerimi

stranki vlogi ni treba prilagati potrdil, izpiskov in drugih podatkov o dejstvih iz uradnih evidenc, ki jih vodijo upravni in drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti ali nosilci javnih pooblastil – te podatke si mora po uradni dolžnosti priskrbeti uradna oseba, ki vodi postopek.

## 9.2. VABILA

V upravnem postopku je pogosto potrebno, da pride uradna oseba v neposreden stik s stranko in drugimi udeleženci v postopku. V takem primeru organ te osebe vabi z vabilom.

Organ, ki vodi postopek, ima **pravico povabiti tistega, čigar navzočnost je v postopku potrebna**, če prebiva na njegovem območju. Izjemoma se lahko povabi na ustno obravnavo nekdo, ki prebiva zunaj območja organa, ki vodi postopek, če se s tem postopek pospeši ali olajša oziroma če je njegova navzočnost nujno potrebna. Po ZUP praviloma ni dovoljeno povabiti koga zato, da se mu vroči odpravek odločbe ali sklepa ali da se mu sporoči nekaj, kar bi se mu lahko sporočilo po pošti ali na drug način, primernejši za tistega, ki mu je treba kaj sporočiti (po določbah drugega odstavka 83. člena ZUP je izjemoma dovoljeno nekoga povabiti zaradi vročitve dokumenta, če to zahteva narava ali pomen dokumenta, ki ga je treba vročiti).

Organ mora vabljenega vabiti za tak čas, ko bo **najmanj oviran** pri opravljanju svojega rednega dela. Nihče ne more biti povabljen, naj pride **ponoči**, razen če gre za nujne in neodložljive ukrepe (npr. vpoklic na vojaške vaje; inšpekcijski pregled proizvodnih prostorov ipd.).

Praviloma (če ni s posebnimi predpisi določen drugačen način) se vabi s **pisnim vabilom**. V pisnem vabilu je treba navesti (**vsebina vabila**):

- **Ime in sedež organa, ki vabi,**
- **Ime, priimek in naslov tistega, ki je povabljen,**
- **Kraj in dan, če je mogoče, pa tudi uro prihoda,**
- **V kateri zadevi in kot kaj je povabljen (kot stranka, priča, izvedenec itd.),**
- **Katere pripomočke in dokazila naj povabljeni prinese (v vabilu na ustno obravnavo se od stranke lahko zahteva, naj prinese pisna in druga dokazila, lahko pa se stranko opozori tudi na to, da sme pripeljati priče, na katere se namerava sklicevati),**
- **Ali mora povabljeni priti osebno ali pa lahko pošlje pooblaščenca, ki ga bo zastopal,**
- **Opozorilo, da mora, če se vabilu ne bi mogel odzvati, to sporočiti organu, ki je vabilo poslal,**
- **Opozorilo na posledice, če se povabljeni vabilu ne bi odzval ali če ne bi sporočil, da ne more priti.**

Če dovoljuje narava zadeve, se lahko prepusti povabljenemu, da do določenega dne da potrebno **pisno izjavo**, namesto da bi prišel osebno.

**Povabljeni se mora odzvati vabilu.** Če povabljeni zaradi bolezni ali iz kakšnega drugega upravičenega razloga ne more priti, mora to takoj po prejemu vabila sporočiti organu, ki mu je vabilo poslal, če nastane vzrok pozneje, pa takoj, ko zanj izve. ZUP določa (v drugem odstavku 73. člena), da je ob sporočilu organu treba predložiti dokazilo, ki opravičuje izostanek, razen če to ni mogoče. Tako dokazilo bo npr. **potrdilo o zdravljenju v bolnišnici** ali drugo zdravniško potrdilo, dokazilo o službeni odsotnosti v tujini ipd. Posebej pa je določeno še, da se šteje, če stranka dokazila ne predloži, čeprav bi bilo to mogoče, da izostanek ni opravičen. Ta določba je pomembna v povezavi z vprašanji stroškov postopka, pa tudi v povezavi z vprašanjem umika zahtevka, če stranka ne pride k ustni obravnavi (tretji odstavek 161. člena ZUP).

**Če povabljeni na vabilo ne pride in izostanka ne opraviči, se lahko uporabijo naslednji ukrepi:**

- **Privod,**
- **Kaznovanje z denarno kaznijo,**
- **Plačilo stroškov, ki so nastali v postopku zaradi izostanka povabljenega.**

Če se vabilu ne odzove vojaška oseba ali delavec policije, se lahko organ obrne na predstojnika take osebe z zahtevo, naj jo pripelje.

Za uporabo navedenih ukrepov morajo biti izpolnjeni nekateri pogoji, in sicer:

- Da je bilo vabilo v redu vročeno (to je po določbah 87. člena ZUP),
- Da povabljeni izostanka ni opravičil,
- Da je bilo v vabilu navedeno, da se bodo ti ukrepi uporabili.

#### (10) PREGLED DOKUMENTOV IN OBVESTILA O POTeku POSTOPKA TER DOSTOP DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA

Da bi se strankam omogočilo aktivno sodelovanje v postopku, imajo **pravico pregledati dokumente** zadeve (za dokumente se štejejo tudi podatki iz računalniških evidenc in drugi računalniški podatki in zapisi, čeprav se v dokumentih fizično ne nahajajo) in **na svoje stroške prepisati ali preslikati potrebne dokumente**. To pravico ima tudi **vsak drug**, ki verjetno izkaže, da ima od tega **pravno korist** (po določbah ZUPA-a je pravna korist neposredna, na zakon ali drug predpis oprta osebna zadeva).

Zahteva za pregled in prepis se lahko poda tudi ustno, organ pa sme v primeru dvoma zahtevati, naj vložnik pisno ali ustno na zapisnik obrazloži svojo pravno korist.

Stranka lahko zahteva **pojasnilo o razlogu, zaradi katerega odločba ni bila izdana v zakonsko določenem roku**. Uradna oseba, kateri je dodeljena upravna zadeva v reševanje, mora stranko obvestiti o razlogu za zamudo pisno, lahko pa tudi ustno, najkasneje **v treh dneh** od prejema zahtevka za pojasnilo.

ZUP torej ureja pravico strank in vseh drugih, ki izkažejo pravno korist, do pregleda dokumentov in pridobivanja obvestil o poteku postopka. S spremembo ZUP pa je bilo na novo vključeno področje dostopa do javnih informacij, kar je sicer podrobneje urejeno v **Zakonu o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ)**. Ta zakon ureja postopek, ki **vsakomur omogoča prost dostop do informacij javnega značaja**, s katerimi razpolagajo državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi in druge osebe javnega prava, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb.

**Informacija javnega značaja** je informacija, ki izvira iz delovnega področja organa, nahaja pa se v obliki dokumenta, zadeve, dosjeja, registra, evidence ali dokumentarnega gradiva, ki ga je organ izdelal sam, v sodelovanju z drugim organom ali ga pridobil od drugih oseb. Zakon izhaja iz načela prostega dostopa, saj opredeljuje, da je informacija javnega značaja **prosto dostopna pravnim ali fizičnim osebam**, kar pomeni, da ima vsak prosilec pravico, da to informacijo pridobi na vpogled ali da pridobi njen prepis, fotokopijo ali njen elektronski zapis.

**Organ zavrne dostop do zahtevane informacije**, če se zahteva nanaša med drugim na:

- podatek, ki je na podlagi zakona, ki ureja tajne podatke, opredeljen kot tajen zaradi javne varnosti, obrambe države, zaupnosti mednarodnih odnosov ali zaupnosti obveščevalne in varnostne dejavnosti državnih organov;
- podatek, ki je opredeljen kot poslovna skrivnost v skladu z zakonom, ki ureja gospodarske družbe;
- osebni podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev varstva osebnih podatkov v skladu z zakonom, ki ureja varstvo osebnih podatkov;
- podatek, katerega razkritje bi pomenilo kršitev zaupnosti davčnega postopka;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi kazenskega pregona ali v zvezi z njim ali postopka s prekrški in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi upravnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi;
- podatek, ki je bil pridobljen ali sestavljen zaradi pravnega, nepravdnega ali drugega sodnega postopka in bi njegovo razkritje škodovalo njegovi izvedbi.

Če se zahteva delno ali v celoti zavrne, se o tem izda **pisna odločba**. Organ je o zahtevi prosilca za dostop do javne informacije dolžan odločiti **nemudoma, najkasneje pa v 20 dneh** od prejema zahteve. Če v navedenem roku organ na omogoči prosilcu dostopa do informacije in če tudi ne izda in vroči prosilcu odločbe o zavrnitvi, se šteje, da je zahtevo zavrnil (molk organa). Prosilec ima pravico **vložiti pritožbo na Pooblaščenca za dostop do informacij javnega značaja**.

## 10. VROČANJE

Vročitev je izročitev oziroma prenos upravnega dokumenta od organa k osebi – naslovniku, ki mu je dokument namenjen. **Vročitev ima pomembne pravne posledice za sam dokument, ki se mora vročiti, za organ, ki je dokument izdal, in za tistega, ki mu je dokument vročen.** Odločba, izdana v upravnem postopku, pravno učinkuje šele potem, ko je vročena stranki. Odločba, ki stranki ni vročena ali ji ni vročena pravilno, tako za stranko pravno sploh še ne obstaja, pa tudi čisto praktično gledano, dokler v nekaterih primerih dokument ni vročen (npr. potni list, vozniško dovoljenje ...) seveda tega dokumenta oziroma odločbe ni mogoče uporabljati. Od dneva vročitve teče rok za pritožbo, z vročitvijo so stranke seznanjene s svojimi pravicami in obveznostmi, od vročitve pa je tudi odvisno, kdaj bo odločba postala pravnomočna in izvršljiva. Vročitev pa je seveda povezana tudi z uresničevanjem ustavno in zakonsko zagotovljene pravice do pravnega sredstva – predvsem pritožbe in sodnega varstva.

V zvezi z vročanjem se postavljajo vprašanja, povezana s tem: kaj se vroča, komu, kje, kdaj, po kom, kako.

**Glede časa vročitve zakon določa, da se vroča samo ob delavnikih, in sicer podnevi.**

Glede **kraja vročitve** je predpisano, da se vročitev praviloma opravi **v stanovanju oziroma tam, kjer je naslovnik zaposlen**, vročitev odvetniku in notarju pa v njegovi odvetniški oziroma notarski pisarni (vročitev odvetniku ali notarju se lahko opravi tudi tako, da se dokument vroči osebi, ki je zaposlena pri odvetniku oziroma notarju). Zunaj navedenih prostorov se lahko opravi vročitev, če je naslovnik pripravljen dokument sprejeti (če torej take vročitve ne odkloni); če ni takih prostorov, pa se lahko opravi vročitev taki osebi, kjerkoli se najde. Če torej naslovnik dokumenta iz zakonitega razloga ni pripravljen sprejeti, ni mogoče šteti, da gre za odklonitev sprejema in opraviti vročitev po določbah 95. člena ZUP, ki ureja takšne primere. Če pa naslovnik sprejme dokument, čeprav obstaja razlog za odklonitev sprejema (če je npr. na kakšni športni prireditvi, zabavi ipd.), je vročitev veljavno opravljena.

Vročanje vabil, odločb, sklepov, sporočil, dopisov in drugih uradnih dokumentov se opravlja tako, da se dokument izroči tistemu, ki mu je namenjen. Dokumenti se vročajo po pošti ali po elektronski poti, ali pa jih vroča organ po svoji uradni osebi, po pravni ali fizični osebi, ki opravlja vročanje dokumentov v fizični obliki ali po elektronski poti kot svojo dejavnost.

## 10.1. OSEBNO VROČANJE (PO DOLOČBAH ZUP)

V zvezi z vročanjem je treba posebej opozoriti na določbe ZUP o osebnem vročanju (87. člen ZUP).

Osebno vročanje po obravnavanem zakonskem členu pomeni, da se mora dokument izročiti osebno, to je (v roke) samemu naslovniku. Po ZUP se morajo **z osebno vročitvijo vročiti odločbe in sklepi ter drugi dokumenti, od katerih vročitve začne teči rok**. V drugih primerih se bo opravila osebna vročitev, ko bo tako odredila uradna oseba.

V tretjem in četrtem odstavku obravnavanega 87. člena ZUP je določeno, da v primeru, če ni mogoče opraviti osebne vročitve, **pusti vročevalec v poštnem predalčniku, na vratih stanovanja, poslovnega prostora ali delavnice oziroma na drugem primernem mestu pisno sporočilo**, v katerem navede, kje se dokument nahaja, in da ga mora naslovník prevzeti v **15 dneh**. Na sporočilu in na samem dokumentu, ki bi ga moral vročiti, navede vročevalec vzrok take vročitve in dan, ko je sporočilo nalepil na vrata oziroma pustil na drugem primernem mestu, ter se podpiše. Vročitev velja za opravljeno z dnem, ko naslovník prevzame dokument. Če naslovník dokumenta ne prevzame v 15 dneh, velja vročitev za opravljeno z dnem preteka tega roka, to je z zadnjim (petnajstim) dnem izteka roka. Po preteku tega roka vročevalec pusti dokument v hišnem oziroma izpostavljenem predalčniku naslovníka. Če stranka nima predalčnika ali je ta neuporaben, vročevalec vrne pošiljko pošiljateljju. Naslovník mora biti s pisnim sporočilom obveščen o posledicah takega vročanja.

## 10.2. POSEBNI PRIMERI VROČANJA

To je vročanje državnim organom, organom samoupravnih lokalnih skupnosti, pravnim osebam in fizičnim osebam, registriranim za opravljanje dejavnosti. Navedenim se vroča tako, da se dokument **izroči osebi, določeni za sprejemanje dokumentov** – najpogosteje je to v vložišču, sprejemni pisarni, tajništvu ipd. Če kot stranka nastopa naselje ali skupina oseb, ki ni pravna oseba, se dokument vroči osebi, ki so jo ti določili. Vročanje po elektronski pošti se opravi tako, da se sporočilo v elektronski obliki pošlje na javno objavljen elektronski naslov državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti, pravne ali fizične osebe, registrirane za opravljanje dejavnosti, oziroma na naslov, ki ga ta navede v svoji vlogi.

**Vročitev v primeru odklonitve sprejema:** Če naslovník oziroma oseba, ki bi dokument morala sprejeti, tega brez zakonitega razloga (zakoniti razlog obstaja: če se vroča v nedeljo ali na državni praznik oziroma ponoči, organ pa ni odredil take vročitve; če se vroča zunaj stanovanja; če je oseba v istem postopku udeležena z nasprotnim interesom; če se želi dokument vročiti neposredno in ne po pooblaščenca ...) noče storiti (noče sprejeti dokumenta), pusti vročevalec dokument v stanovanju, kjer taka oseba stanuje, oziroma v prostorih, kjer je zaposlena, ali pa nalepi dokument na vrata stanovanja oziroma prostorov, ali ga pusti v predalčniku. Vročevalec mora v takem primeru zapisati na vročilnico dan, uro in razlog odklonitve sprejema ter kraj, kjer je dokument pustil. Šteje se, da je s tem vročitev

opravljena. ZUP ne obravnava posebej primera, ko **naslovník noče podpisati vročilnice**. V takem primeru (po določilih tretjega odstavka 25. člena Zakona o poštnih storitvah, Uradni list RS, št. 102/04 – uradno prečiščeno besedilo) napiše to vročevalec na vročilnico oziroma povratnico in navede datum vročitve ter prejemnika poštné pošiljke. S tem se vročitev šteje za opravljeno.

Vročilnico, ki je pripravljena v obliki obrazca in je (praviloma) prilepljena k pisemski ovojnici, podpišeta naslovník oziroma prejemnik in vročevalec, pri čemer datum prejema zapiše (z besedo) na vročilnici prejemnik sam. če prejemnik ne zna pisati ali se ne more podpisati, napiše vročevalec na vročilnico njegovo ime in datum izročitve, poleg tega pa opombo, zakaj se prejemnik ni podpisal. Če prejemnik noče podpisati vročilnice, zapiše vročevalec to na vročilnico in z besedami napiše dan vročitve, s čimer se šteje, da je s tem vročitev opravljena.

## **11. ROKI, NAROKI IN VRNITEV V PREJŠNJE STANJE**

Za opravo posameznih dejanj v postopku je pogosto treba določiti časovno obdobje ali časovno točko za opravo posameznih dejanj. To pogosto zahteva sama narava reševanja v neki upravni zadevi. Osnovni namen predpisovanja rokov je, da bi upravni postopek potekal brez zastojev in da bi se dejanja v upravnem postopku opravljala hitro in s čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence. Predpisovanje in upoštevanje rokov v upravnem postopku pa je potrebno tudi zato, da se omeji možnost nedela, nagajanja ali celo izrabljanja postopka v nedovoljene namene, kamor sodi tudi nepotrebno zavlačevanje postopka. ZUP vsebuje določila o rokih, ki zavezujejo stranko in druge udeležence v postopku, pa tudi roke, ki zavezujejo organ, ki odloča. V istem poglavju kot roke pa obravnava ZUP tudi narok za ustno obravnavo ali druga dejanja v postopku.

### **11.1. ROKI**

**Z roki označujemo določena časovna obdobja, v katerih je treba opraviti neko dejanje (npr. vložiti pritožbo v 15 dneh) oziroma časovne točke, do katerih je treba opraviti neko dejanje (npr. vložiti zahtevek do 1.1.2009, oddati davčno napoved za odmero dohodnine do 31.3.2009), pa tudi časovna obdobja, ki morajo preteči, da se lahko opravi neko dejanje ali nastane določena pravna posledica (npr. šele po preteku enega oziroma dveh mesecev se lahko vloži pritožba zaradi molka organa; po preteku določenega obdobja postane odločba pravnomočna).**

Zakonite roke določa zakon (na podlagi zakonskega pooblastila pa tudi podzakonski predpis, akt za izvrševanje javnih pooblastil ali predpis lokalne skupnosti) in jih v konkretnem postopku ni mogoče spreminjati ali podaljšati. Te roke delimo na:

- **Prekluzivne** (veljajo za stranko, njihova zamuda pa ima za posledico izgubo pravice do kakega dejanja v postopku – npr. vložiti pritožbo; prekluzivnost je sicer predvsem značilnost materialnih rokov), ki jih v literaturi označujejo tudi kot »strogi zakoniti roki« (v teoriji včasih med te roke uvrščajo tudi paricijske roke, to je roke, ki so določeni zavezancu za izvršitev določene obveznosti, sicer bo opravljena izvršba);
- **Instrukcijske** (vežejo oziroma veljajo za organ oziroma uradno osebo, ki mora v določenem času opraviti neko dejanje v postopku – npr. izdati odločbo v dveh mesecih). Kršitev tega roka (v teoriji ga imenujejo tudi »nepravi rok«) sicer ne povzroči neposrednih pravnih posledic – razen, da ima stranka v okviru instituta »molka organa« pravico do pritožbe, kot da bi bil njen zahtevek zavržen – vendar pa to pomeni nespoštovanje in kršitev zakonskih določb in ima lahko za posledico disciplinsko odgovornost uradne osebe, v skrajnem primeru tudi odškodninsko odgovornost organa in uradne osebe.

**Roki se računajo po dnevih, mesecih in letih. Za računanje in tek dnevnih rokov veljajo naslednja pravila:**

- Če je rok določen po dnevih, se ne všteje prvi dan vročitve oziroma dan dogodka, od katerega je treba šteti tok, temveč se začne rok šteti oziroma začne teči šele prvi naslednji dan po določenem dogodku (npr. vročitvi odločbe, dokončnosti odločbe ...).
- Rok teče nepretrgoma, kar pomeni, da začetka in teka rokov ne ovirajo nedelje, prazniki ali dnevi, ko se pri organu ne dela (tempus continuum).
- Rok se ne more izteči na dan, ko se pri organu ne dela, temveč se izteče s pretekom prvega naslednjega delavnika. Rok, določen po mesecih ali letih, se konča (izteče) s pretekom tistega dne v mesecu oziroma letu, ki se po številki ujema z dnem, ko se je zgodil dogodek (npr. vročitev odločbe), od katerega se šteje rok. Če tega dne v mesecu ni, se rok izteče na zadnji dan v mesecu. Seveda pa se tudi tukaj upošteva pravilo, da se rok ne more izteči na dan, ko se pri organu ne dela. Konec roka je lahko označen tudi z določenim koledarskim dnem.

**Vloga je vložena pravočasno**, če prispe k organu, ki mu jo je treba izročiti, preden se izteče rok. Za zadnji dan sicer velja ves dan, vendar je treba upoštevati, da se lahko vloga odda pri organu med uradnimi urami, to je v času, ki je namenjen poslovanju s strankami.

ZUP obravnava (v 68. členu) posebni primer vložitev vloge, ki se šteje za pravočasno, če se vloga pošlje **po pošti priporočeno ali brzojavno**. V tem primeru se dan oddaje na pošto šteje za dan izročitve organu, na katerega je naslovljena vloga, ne glede na to, kdaj je vloga dejansko prispela k organu (to velja le takrat, ko je bila vloga pravilno poslana pristojnemu organu).

## **11.2. NAROKI**



V povezavi z roki obravnava ZUP tudi naroke. **Z narokom razumemo po kraju in času določeno »srečanje« organa oziroma točneje uradne osebe s strankami in drugimi udeleženci v postopku zaradi izvedbe oprave kakšnega procesnega dejanja.** Bistvo naroka je torej, da je narok na določeno časovno točko odrejeno dejanje, ki se opravi v določenem prostoru in kraju. Praviloma se narok opravi **v poslopiju organa**, ki vodi postopek, lahko pa po sklepu organa tudi v kakšnem drugem kraju, če to terjaja ekonomičnost postopka (npr. **na gradbeni parceli**, kjer želi stranka graditi in pridobiti gradbeno dovoljenje; v stanovanju stranke, ki je zaradi bolezni nepokretna ...) in se s tem predvsem občutno zmanjšajo stroški postopka.

### 11.3. VRNITEV V PREJŠNJE STANJE

Za posamezna dejanja so v upravnem postopku določeni roki, katerih zamuda ima največkrat za posledico, da stranka izgubi pravico do oprave kakšnega dejanja v postopku. V primeru, ko stranka zamudi rok iz opravičljivih razlogov, po pomoti in zelo na kratko (ko je torej evidentno, da obstaja opravičljiv razlog za zamudo oziroma je jasno, da se je stranka zmotila, sicer pa je imela namen rok spoštovati) in to ne vpliva bistveno na postopek, bi bilo »kruto« in nekako krivično, če bi vse zamude roka za opravo dejanja povzročile izgubo pravice do tega dejanja. Zato ima stranka na voljo posebno procesnoppravno sredstvo – vrnitev v prejšnje stanje (restitutio in integrum).

**Vrnitev v prejšnje stanje je mogoče v naslednjih primerih:**

- če je stranka iz upravičenih vzrokov zamudila rok ali narok ali kakšno drugo dejanje postopka in ga zaradi tega ne more več opraviti; ali je razlog za zamudo opravičljiv (bolezen, smrt v družini, naravna nesreča ...), je vselej stvar konkretne presoje;
- če je stranka iz nevednosti ali očitne pomote vlogo poslala pravočasno po pošti ali jo neposredno izročila nepristojnemu organu;
- če je stranka zamudila rok po očitni pomoti, pa je pristojni organ vlogo vendarle prejel vsaj v treh dneh po izteku roka in bi stranka zaradi zamude roka izgubila kakšno pravico.

Posebej je treba opozoriti, da pride vrnitev v prejšnje stanje v poštev **samo pri zamudi procesnih rokov.**

Za vrnitev v prejšnje stanje predpisuje zakon **dva roka – objektivnega in subjektivnega** (gre za zakonita in nepodaljšljiva roka). Subjektivni rok je rok, ki se računa od »subjektivnih« okoliščin na strani predlagatelja. Za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje je ta rok **osem dni** od dneva, ko je prenehal vzrok, ki je povzročil zamudo, če je stranka šele pozneje izvedela za zamudo, pa od dneva, ko je to izvedela. **Po treh mesecih (objektivni rok)** od dneva zamude se ne more več predlagati vrnitev v prejšnje stanje. To pomeni, da po izteku tega objektivnega roka sploh ni mogoče več dovoliti vrnitve v prejšnje stanje. Če se zamudi

rok za predlog za vrnitev v prejšnje stanje, zaradi zamude tega roka ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje.

Predlog za vrnitev v prejšnje stanje se vloži pri organu, pri katerem bi bilo treba opraviti zamujeno dejanje. O predlogu odloči organ s sklepom. Pred izdajo sklepa mora preizkusiti, ali je predlog dovoljen (to je, ali ga je vložila upravičena oseba; če gre za vrnitev v prejšnje stanje v zvezi s procesnim rokom) in pravočasen. Če predlog ni dovoljen ali ni pravočasen, ga organ s sklepom zavrže.

## **12. ODLOČBA**

**Odločba, izdana v upravnem postopku, je konkretni upravni akt, s katerim pristojni organ odloči o kakšni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali upravne osebe oziroma druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku.** Z upravno odločbo se torej splošni materialni predpis (splošna in abstraktna pravna norma) uporabi za konkreten, posamični – individualni primer. Z odločbo organ avtoritativno (z močnejšo voljo) in enostransko (to je brez sklenjenega dogovora oziroma sporazuma s stranko) odloči o konkretni pravici, obveznosti ali pravni koristi posamezne stranke. Odločba pomeni akt uporabe prava, akt, ki ustvarja konkretno in posamično upravno odločitev (normo). Izdaja odločbe je najpomembnejše dejanje v upravnem postopku in najpomembnejše pisanje v upravnem postopku.

**Upravna odločba je pravni, avtoritativen, enostranski, oblasten, konkreten in posamičen akt. Za upravno odločbo je torej značilno:**

- da jo izda pristojni organ (državni organ, organ v samoupravni lokalni skupnosti) oziroma nosilec javnega pooblastila,
- da nastane z uporabo abstraktnega in splošnega predpisa na konkreten in posamičen primer, torej v konkretni upravni zadevi,
- da je konkreten in posamičen (u)pravni akt oziroma pravna odločitev, ki ima pravne učinke. Z njo se pravica, obveznost ali pravna korist ustanavlja, spreminja, odpravlja (konstitutivna odločba), ugotavlja (deklarativne), ali odklanja sprememba pravnega stanja (negativna odločba),
- da je oblasten akt oziroma odločitev organa, ki pri tem nastopa »z močnejšo voljo«, avtoritativno in enostransko,
- da pomeni odločitev v konkretni pravici, obveznosti in pravni koristi individualno določenega posameznika oziroma drugih strank v upravnem postopku.

### **12.1. VRSTE ODLOČB**

Od vseh vrst odločb bomo opisali le nekatere:

- **Pisna odločba:** ZUP podrobneje predpisuje njeno obliko in sestavne dele. Tako po določbah tretjega odstavka 210. člena ZUP pisna odločba obsega: **uvod, naziv, izrek (dispozitiv), obrazložitev, pouk o pravnem sredstvu, podpis uradne osebe in žig organa.**
- **Dokončna odločba:** po določbah 224. člena ZUP je dokončna tista odločba, ki se ne more več izpodbijati s pritožbo (to je odločba, zoper katero se sploh ne more ali ne more več vložiti pritožba kot redno pravno sredstvo). Posebej je dodano, da z dokončnostjo lahko stranka začne izvajati pravico, če zakon ne določa drugače.
- **Pravnomočna odločba:** je tista odločba (po prvem odstavku 225. člena ZUP), ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali drugem sodnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti.
- **Izvršljiva odločba:** je tista odločba, ki se po predpisih lahko izvrši – to je odločba, proti kateri ni pravnega sredstva, ali pa je pravno sredstvo, vendar nima odločilne moči. Iz tega izhaja, da je izvršljiva vsaka dokončna odločba, poleg tega pa tudi odločba, ki še ni dokončna, če zakon tako izrecno določa (če zakon določa, da pravno sredstvo nima odločilne moči). Dodajmo, da je v skladu z določbami posameznih področnih zakonov včasih določeno, da je izvršljivost vezana na pravnomočnost (npr. denacionalizacijska odločba, postavitve skrbnika v primeru odvzema opravilne sposobnosti idr.).

## 12.2. ROK ZA IZDAJO ODLOČBE

Organ mora v roku, ki ga določa zakon, izdati odločbo in jo tudi vročiti stranki.

ZUP predpisuje (v 222. členu) dva roka, ki sta odvisna od tega, ali je pred izdajo odločbe potreben poseben ugotovitveni postopek ali ne.

Kadar se začne postopek na zahtevo stranke oziroma po uradni dolžnosti, če je to v interesu strank, pa pred odločitvijo ni potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki **čim prej, najpozneje pa v enem mesecu od dneva**, ko je prejel popolno vlogo za začetek postopka, oziroma od dneva, ko je bil začet postopek po uradni dolžnosti, če ni s posebnim predpisom določen krajši rok. Skratka, v navedenih primerih skrajšanega ugotovitvenega postopka mora organ izdati odločbo v enem mesecu. V drugih primerih, **ko je potreben poseben ugotovitveni postopek, mora pristojni organ izdati odločbo in jo vročiti stranki najpozneje v dveh mesecih.** V obeh primerih mora biti v predpisanem roku odločba izdana in tudi vročena stranki. Če stranka vложи vlogo, ki je nepopolna, in jo po pozivu dopolni, začne teči rok za izdajo odločbe, od dne, ko jo organ prejel dopolnitev vloge. Dodajmo, da rok (eno- ali dvomesečni) za izdajo odločbe ne teče v času, ko je postopek prekinjen (npr. zaradi rešitve predhodnega vprašanja).

**Iz navedenih zakonskih določb je razvidno, da je rok za izdajo odločbe predpisan za primer, ko se postopek začne na zahtevo stranke, in za primer, ko se postopek začne po**

**uradni dolžnosti, če je to v interesu stranke. Iz tega hkrati izhaja, da v drugih primerih začetka postopka, to je, kadar organ začne postopek po uradni dolžnosti (na pobudo organa), organ ni vezan na eno- oziroma dvomesečni rok za izdajo odločbe.**

### **13. PRAVNA SREDSTVA**

Pravna sredstva v okviru upravnega postopka delimo na:

- **Redna pravna sredstva**, ki so pravzaprav nadaljevanje rednega upravnega postopka. Edino redno pravno sredstvo po ZUP je pritožba (z zakonom se v okviru posebnih upravnih postopkov lahko imenuje tudi drugače), s katero se izpodbija konkretni upravni akt, ki še ni postal dokončen;
- **Izredna pravna sredstva**, to je pravna sredstva, ki omogočajo presojo zakonitosti dokončnih upravnih aktov. Izredna pravna sredstva po ZUP so: obnova postopka; sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom; odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici; izredna razveljavitev odločbe; ničnost odločbe.

### **14. PRITOŽBA**

**Za področje upravnega postopka velja, da ima zoper odločbo, izdano na prvi stopnji, stranka pravico pritožbe, pritožbo pa lahko vloži tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi, pa tudi državni tožilec in državni pravobranilec, če je z odločbo prekršen zakon v škodo javnih koristi. Namen pritožbe je sprožiti kontrolo pritožbenega (instančnega) organa, ki naj ugotovi zakonitost odločbe prvostopenjskega organa, v primeru ugotovljene nezakonitosti pa sprejme ustrezno, z zakonom predpisano odločitev.**

Pravica pritožbe je tudi temeljno načelo ZUP. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah pritožba ni dovoljena, če je na drug način zagotovljeno varstvo pravic in zakonitosti. Tako pritožba ni dovoljena, če je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ (to je državni zbor ali občinski svet) ali vlada. Zoper odločbo, ki jo izda na prvi stopnji ministrstvo, je pritožba dovoljena samo takrat, ko je to z zakonom določeno. Takšen zakon mora določiti tudi, kateri organ je pristojen za odločanje o pritožbi. Kot smo že ugotovili, pritožbe tudi ni zoper drugostopenjsko odločbo.

#### **14.1. ROKI ZA PRITOŽBO IN IZVRŠLJIVOST ODLOČBE**

Pritožba je vezana na rok. Po ZUP se **pritožba vloži v 15 dneh** (to je t.i. splošni pritožbeni rok), če ni z zakonom drugače določeno. Pritožbeni rok se šteje za vsako osebo in vsak organ, ki se mu odločba vroči, od dneva vročitve odločbe.

## 14.2. OBLIKA IN VSEBINA PRITOŽBE TER RAZLOGI ZA PRITOŽBO

Pritožba se vložijo **pisno** (lahko se izroči neposredno organu, pošlje po pošti ali po elektronski poti) ali **ustno na zapisnik**. Sicer pa velja, da mora imeti pritožba enake sestavne dele kot vloga, poleg tega pa še navedbo odločbe, ki se izpodbija (navedbo organa, ki je odločbo izdal, ter njeno številko in datum). Vsebina pritožbe pa je v pritožbenem zahtevku oziroma predlogu – »petitu«, kjer **pritožnik razloži, v čem ni zadovoljen z odločbo oziroma kjer mora navesti, v katerem delu in iz kakšnih razlogov izpodbija odločbo (ni nujno, da je pritožba posebej pravno obrazložena).**

Pritožbeni razlogi, ki se uveljavljajo v pritožbenem postopku in so navedeni v 237. členu ZUP, so lahko:

- **Materialne narave**, to je, če je bil pri izdaji odločbe materialni predpis napačno uporabljen oziroma sploh ni bil uporabljen in če je bilo dejansko stanje ugotovljeno nepopolno ali napačno, ali
- **Procesne (formalnopravne) narave**, to je, če so podane kršitve pravil postopka. Glede na pomen ter kršitev zakon posebej navaja kršitve, ki jih šteje za bistvene.

Po ZUP se za **bistveno kršitev postopka v vsakem primeru šteje:**

- Če je odločbo izdal stvarno nepristojen organ;
- Če je osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v postopku, ta možnost ni bila dana, čeprav bi ji morala biti, ali je nastopal nekdo, ki ne bi mogel biti stranka;
- Če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe;
- Če stranke v skladu z zakonom ni zastopal zakoniti zastopnik oziroma če pooblaščenec ni imel ustreznega pooblastila;
- Če so bile kršene določbe tega zakona o uporabi jezika v postopku;
- Če je pri odločanju ali vodenju postopka sodelovala oseba, ki bi po zakonu morala biti izločena;
- Če se odločba ne da preizkusiti.

## 14.3. VLOŽITEV PRITOŽBE IN DELO ORGANA PRVE STOPNJE V ZVEZI S PRITOŽBO

**Organ prve stopnje ima v okviru svojega dela s pritožbo naslednje naloge in možnosti:**

- Da preizkusi pravočasnost in dovoljenost pritožbe ter ali je pritožbo vložila upravičena oseba;

- Da izda nadomestno odločbo, če so za to izpolnjeni pogoji – to je mogoče brez dopolnjenega ugotovitvenega postopka ali na podlagi dopolnjenega ugotovitvenega postopka;
- Da odstopi pritožbo brez odlašanja, najpozneje pa v 15 dneh, pritožbenemu – drugostopenjskemu organu.

#### **Organ prve stopnje preizkusi naslednje (formalne) pogoje za vložitev pritožbe:**

- Dovoljenost
- Pravočasnost
- Vložitev s strani upravičene osebe (zoper odločbo se ne more pritožiti kdorkoli (ne velja torej načelo actio popularis), ki bi bil nezadovoljen z izdano odločbo, temveč samo stranka in vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi; zoper odločbo, s katero je prekršen zakon v škodo javnih koristi, lahko vložita pritožbo tudi državni tožilec in državni pravobranilec).

#### **14.4. ODLOČANJE ORGANA DRUGE STOPNJE O PRITOŽBI**

Postopek v zvezi s pritožbo je sestavljen iz dveh delov:

- predhodnega postopka in
- reševanja pritožbe.

**V predhodnem postopku** organ druge stopnje ugotovi oziroma **preizkusi, ali je pritožba dovoljena, pravočasna in ali jo je vložila upravičena oseba**. Če pritožba ni dovoljena, če je prepozna ali jo je vložila neupravičena oseba, organ druge stopnje s sklepom zavrže pritožbo, kar pomeni, da se ne spušča v samo vsebinsko reševanje pritožbe.

Če organ druge stopnje pritožbe ne zavrže, vzame zadevo v reševanje, pri čemer **preizkusi odločbo v delu, v katerem jo pritožnik izpodbija** in v mejah pritožbenih navedb, **po uradni dolžnosti pa preizkusi:**

- ali ni prišlo v postopku na prvi stopnji do bistvenih kršitev postopka,
- ali ni bil prekršen materialni zakon.

Organ druge stopnje **pošlje pritožbo v odgovor morebitni stranki z nasprotnimi interesi** in ji določi rok za odgovor, če tega ni storil že organ prve stopnje. Odločbo, s katero odpravi odločbo, lahko izda šele po prejemu odgovora oziroma po izteku roka za odgovor.

Pri vsebinskem reševanju pritožbe lahko drugostopenjski organ (glede na pritožbeni zahtevek):

- **pritožbo zavrne,**

- **odločbo v celoti ali deloma odpravi,**
- **odločbo spremeni,**
- **odločbo izreče za nično.**

#### **14.5. PRITOŽBA, ČE ODLOČBA PRVE STOPNJE NI BILA IZDANA**

Stranka ima v upravnem postopku pravico do pritožbe tudi, če pristojni organ, zoper katerega odločbo je dovoljena pritožba, ne izda in ne vroči stranki odločbe v predpisanem roku. Če se je stranka pritožila zato, ker o njeni zahtevi organ prve stopnje ni izdal odločbe v predpisanem roku, **zahteva organ druge stopnje, naj mu organ prve stopnje sporoči, zakaj odločbe ni pravočasno izdal.** Če spozna, da odločba ni bila pravočasno izdana iz **upravičenih razlogov** oziroma iz razlogov, ki so na strani stranke, podaljša organu prve stopnje rok za odločbo za toliko časa, kolikor je trajal razlog za zamudo, vendar ne več kot za en mesec.

Če pa organ druge stopnje ugotovi, da razlogi, zaradi katerih odločba ni bila pravočasno izdana, **niso upravičeni**, zahteva od organa prve stopnje, naj mu pošlje dokumente zadeve. Če lahko organ druge stopnje reši zadevo po dokumentih, izda svojo odločbo. Če pa organ druge stopnje ugotovi, da na prvi stopnji ugotovljena dejstva in podatki v dokumentu ne dajejo zadostne podlage za sprejem odločitve, opravi postopek in nato s svojo odločbo reši zadevo. Le izjemoma, če spozna, da bo postopek hitreje in bolj ekonomično izvedel organ prve stopnje, naloži njemu, naj to stori in mu v določenem roku pošlje zbrane podatke, nakar sam reši zadevo. Odločba organa druge stopnje v navedenih primerih je dokončna.

Če tudi drugostopenjski organ odločbe o pritožbi ne bi izdal v dveh mesecih od dneva vložitve pritožbe, ima stranka pravico ponovno zahtevati od tega organa izdajo odločbe. Če pa pritožnik tudi v nadaljnjih sedmih dneh ne prejme odločbe, lahko sproži **upravni spor**, kot da je bila njegova pritožba zavržena.

#### **15. IZREDNA PRAVNA SREDSTVA**

V 158. členu ustave je določeno, da je mogoče pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo, odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom. Pravna sredstva, ki jih lahko uporabimo šele potem, ko je upravni postopek končan oz. je odločba postala dokončna (v nekaterih primerih pravnomočna), imenujemo **izredna pravna sredstva**.

V ZUP so predvidena naslednja izredna pravna sredstva:

- **obnova postopka,**
- **sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom,**
- **odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici,**
- **izredna razveljavitev odločbe,**
- **ničnost odločbe.**

### (15.1.) OBNOVA POSTOPKA

Pri obnovi postopka gre za to, da se **ponovno izvede postopek**, ki je bil v določeni upravni zadevi končan z izdajo dokončne odločbe. Tako se lahko obnovijo v celoti ali deloma prejšnja dejanja ugotovitvenega postopka, na katera vpliva okoliščina, ki se uveljavlja kot razlog za obnovo postopka, in nato **sprejme nova odločba v isti upravni zadevi**, ki je bila predmet odločanja v prejšnjem postopku.

**Temeljna pogoja** za obnovo postopka sta:

- da je bil **upravni postopek končan z dokončno odločbo** in
- da je podan razlog za obnovo postopka, to je, da je podan **v zakonu predpisani obnovitveni razlog** (kot npr.: če se zve za nova dejstva; če je bila odločba izdana na podlagi ponarejene listine ali krive izpovedbe priče ali izvedenca; če je bila za stranko ugodna odločba izdana na podlagi njenih neresničnih navedb; če je pri izdaji odločbe sodelovala uradna oseba, ki bi morala biti po zakonu izločena...)

Obnovo upravnega postopka lahko **predlaga stranka, državni tožilec in državni pravobranilec** ter po uradni dolžnosti **organ, ki je izdal odločbo**.

**Rok za obnovo postopka in odločanje o obnovi postopka:** ZIP pozna dva roka: **subjektivni je en mesec, objektivni pa 3 leta**.

O predlogu za obnovo postopka **odloča organ, ki je izdal odločbo**, na katero se nanaša predlog za obnovo.

### (15.2.) ODPRAVA IN RAZVELJAVITEV ODLOČBE PO NADZORSTVENI PRAVICI

To izredno pravno sredstvo je pravzaprav **poseben nadzor nad zakonitostjo odločb**, ki ga **opravlja organ druge stopnje** oz. organ, ki je po zakonu pooblaščen za nadzorstvo nad delom organa, ki je dokončno odločbo izdal. V teoriji v tem primeru govorimo o **hierarhičnem nadzoru oz. kontroli**, ki se opravlja ne glede na to, ali je bila zoper neko odločbo vložena pritožba ali drugo pravno sredstvo. V okviru tega nadzora lahko pristojni (višji, nadzorstveni) organ po uradni dolžnosti, lahko pa tudi na zahtevo stranke, državnega tožilca in pravobranilca ali inšpektorja, **odpravi oz. razveljavi (ne pa tudi spremeni) odločbo organa prave stopnje**, če izve oz. ugotovi, da so podani razlogi za odpravo ali razveljavitev.

Pristojni organ lahko odpravi ali razveljavi odločbo po nadzorstveni pravici **takoj po njeni izdaji in vročitvi in ne šele po dokončnosti**.

Pristojni organ lahko **odpravi odločbo**:

- če jo je izdal stvarno nepristojen organ;
- če je bila izdana v isti zadevi že prej izdana pravnomočna odločba;



- če jo je izdal kakšen organ brez soglasja, potrditve, dovoljenja ali mnenja drugega organa, kadar je po zakonu ali po kakšnem drugem na zakonu temelječem predpisu to potrebno;
- če je odločbo izdal krajevno nepristojen organ.

Pristojni organ pa lahko **razveljavi odločbo**, če je bil z njo očitno prekršen materialni predpis.

**Roki:** Odločba, ki jo je izdal nepristojni organ in če je bila v isti zadevi že prej izdana drugačna pravnomočna odločba, se lahko odpravi v **petih letih** od izdaje in vročitve, v drugih primerih pa v **enem letu**.

### (15.3.) IZREDNA RAZVELJAVITEV ODLOČBE

To izredno pravno sredstvo je mogoče uporabiti v tistih primerih, ko bil z izvršitvijo odločbe **močno prizadet javni interes**. Po ZUP se lahko odločba izredno razveljavi ob naslednjih pogojih:

- da je odločba izvršljiva;
- da razveljavitev narekujejo nujni ukrepi v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, to je, če obstaja **nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti**;
- če nevarnosti ne bi bilo mogoče uspešno odvrniti z drugimi sredstvi, s katerimi bi bile manj prizadete pridobljene pravice.

Postopek izredne razveljavitve odločbe se izvede **po uradni dolžnosti**. Če je odločbo v zadevi iz državne pristojnosti izdal organ prve stopnje, jo lahko razveljavi organ druge stopnje. Če tega organa ni pa Vlada. Če je odločbo izdala občina, jo lahko razveljavi pristojno ministrstvo. Zoper odločbo, s katero se razveljavi navedena odločba, **ni dovoljena pritožba**. Stranka, ki ima zaradi razveljavitve odločbe škodo, ima **pravico do povračila za celotno škodo**.

### 15.1. NIČNOST ODLOČBE

**To so odločbe, ki imajo takšne hude pomanjkljivosti in nepravilnosti, da zaradi njih nikoli ne morejo imeti pravnega učinka** in se lahko pravzaprav štejejo za nekakšne fiktivne in ne za prave odločbe. Vendar pa včasih v praksi učinkuje tudi takšna odločba, dokler se ne odkrijejo njene pomanjkljivosti in dokler je pristojni organ ne izreče za nično.

ZUP taksativno (v 279. členu) navaja razloge, ki se zaradi njih morajo odločbe izreči za nične.  
**Za nično se izreče odločba:**

- Ki je bila izdana v upravnem postopku v zadevi iz sodne pristojnosti ali v zadevi, v kateri sploh ni mogoče odločati v upravnem postopku;

- Ki bi s svojo izvršitvijo lahko povzročila kakšno dejanje, ki je kaznivo po kazenskem zakonu;
- Ki je sploh ni mogoče izvršiti;
- Ki jo je izdal organ brez zahteve stranke, čeprav bi morala za začetek postopka stranka zahtevo podati, pa stranka pozneje ni izrecno ali molče privolila v to;
- Ki je bila izdana kot posledica prisiljenja, izsiljevanja, posebnega primera izsiljevanja, pritiska ali drugega nedovoljenega dejanja;
- V kateri je taka nepravilnost, ki je po kakšni posebni zakonski določbi razlog za ničnost.

## 16. IZVRŠBA

Izvršba je **zadnja faza in tudi (končni) cilj upravnega postopka**. Izvršba, kot je urejena v zakonodaji, je pravna institucija, ki **omogoča prisilno realizacijo pravnega razmerja** oziroma odločitve, ki je izražena v dispozitivu odločbe. Do izvršbe kot stopnje postopka pride le izjemoma, če je to glede na naravo upravne zadeve potrebno in **če noče zavezanec prostovoljno izvršiti obveznosti**, ki so mu naložene z odločbo. V upravnem postopku so strankam z odločbami pogosto naložene kakšne pravice ali priznane obveznosti, ki same po sebi ne zahtevajo posebnega postopka izvršbe (potni list, gradbeno dovoljenje, odmera davka ...), ker to sploh ni potrebno ali pa ker stranke same (prostovoljno) izvršijo to, kar jim je naloženo. V primerih, ko so stranki z odločbo, izdano v upravnem postopku, naložene kakšne dolžnosti oziroma obveznosti in teh ne izpolni prostovoljno, pa se k temu »prisili«, govorimo o izvršbi.

Izvršba odločbe, izdane v upravnem postopku, se opravi zato, da se izterja denarna terjatev ali izpolni nedenarna obveznost. Če je pri tem mogoče opraviti izvršbo na več načinov in z različnimi sredstvi, se izvršba opravi na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, pa se z njima vendarle doseže namen izvršbe. Poleg tega kot splošno pravilo zakon navaja, da se smejo izvršilna dejanja opravljati ob nedeljah, ob državnih praznikih oziroma drugih dela prostih dnevih, samo če bi bilo nevarno odlašati in če organ, ki opravlja izvršbo, za to izda pisni nalog.

Izvršba se opravi zoper tistega, ki je dolžan izpolniti obveznosti (zavezanec), opravi pa se po uradni dolžnosti (kadar to zahteva javna korist) ali na predlog stranke (upravičenca), če je izvršba v njeno korist.

### 16.1. UPRAVNA IZVRŠBA

Po ZUP se izvršba odločbe za izpolnitev denarnih in nedenarnih obveznosti zavezanca (razen prisilne izterjave dolžnikovega nepremičnega premoženja in deleža družbenika) opravi z upravno izvršbo. Nedenarna obveznost pri tem pomeni, da je zavezančeva dolžnost, kaj storiti (**odstraniti objekt, zgrajen brez gradbenega dovoljenja; zagotoviti stik starša z otrokom**

**ipd.), dopustiti (npr. deratizacijo prostorov ...) ali opustiti (npr. opravljanje hrupne dejavnosti ...).**

**Upravno izvršbo opravlja organ, ki je odločil o zadevi na prvi stopnji**, če ni s posebnim predpisom za to določen kakšen drug organ. Posebej pa je določeno (v drugem odstavku 289. člena ZUP), da **upravno izvršbo denarnih obveznosti opravi davčni organ** po postopku, predpisanem za izvršbo davčnih obveznosti. Ta postopek je predpisan v Zakonu o davčnem postopku. Pred začetkom davčne izvršbe pošlje davčni organ zavezancu obvestilo, v katerem navede dolgovan znesek in ga pozove, da plača v osmih dneh. Če zavezanec ne plača dolgovanega zneska, izda davčni organ sklep o izvršbi. Zoper ta sklep je dovoljena pritožba, ki pa **ne zadrži izvršitve sklepa**. Na podlagi navedenega sklepa se opravi (pri delodajalcu) rubež denarnih prejemkov. Sicer pa obravnavani zakon ureja davčno izvršbo:

- Na zavezančeve denarne prejemke (plačo, pokojnino ...), denarna sredstva pri bankah in denarne terjatve;
- Izvršbo na premičnine (opravi se z rubežem, cenitvijo in prodajo)
- izvršbo na nematerializirane vrednostne papirje.

### **III. LITERATURA IN VIRI**

Virant, Grega: Pravna ureditev javne uprave, Fakulteta za upravo, Ljubljana 2004

Grafenauer, Božo: Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2005