



PREDLOG
EVA: 2022-2030-0019
PRVA OBRAVNAVA

ZAKON O SPREMEMBAH IN DOPOLNITVAH ZAKONA O UPRAVNEM SPORU

I. UVOD

1. OCENA STANJA NA PODROČJU UREJANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM

(a) Temeljne značilnosti ureditve upravnega spora:

Upravni spor je izraz potrebe pravne in demokratične države po presoji zakonitosti delovanja in odločanja državne uprave, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil prek neodvisnega sodišča izven sistema javne uprave. V sistemu kontrole in ravnovesij med tremi vejami oblasti ga je moč uvrstiti pod nadzor sodne veje oblasti nad zakonitostjo dela (odločanja in delovanja) izvršilne oblasti, katere najvišji organ je vlada, ki je hkrati tudi najvišji organ državne uprave. Povedano drugače upravni spor je sodni spor med zasebnopravnim subjektom in upravno oblastjo na državni ali lokalni ravni ter nosilci javnega pooblastila, kadar jim je na podlagi zakona podeljeno javno pooblastilo za opravljanje določenih nalog državne uprave (121. člen Ustave Republike Slovenije¹; v nadaljnjem besedilu: ustava). Po ustavni ureditvi Republike Slovenije je (mora biti) proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij (tretji odstavek 120. člena ustave).

Po prvem odstavku 157. člena ustave upravni spor vzpostavlja sodno kontrolo zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Upravni spor pa po drugem odstavku 157. člena ustave predstavlja tudi sodno kontrolo zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, saj je (mora biti) zagotovljeno sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve (četrti odstavek 15. člena ustave). V upravnem sporu se tako konkretizira in realizira pravica vsakega do (učinkovitega) sodnega varstva (23. člen ustave), da o njegovih pravicah in pravnih koristih (obveznostih) na področju upravnih oziroma javnopravnih sporov brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče po zakonitem (naravnem) sodniku, pri čemer mu morajo biti zagotovljena tudi druga jamstva poštenega sojenja, kot je tako imenovano enako varstvo pravic (22. člen ustave), ki vključuje pravico do enakega obravnavanja strank (enakost orožij), pravico do izjave v kontradiktornem postopku in podobno ter pravico do javnosti sojenja (24. člen

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

ustave), ki vključuje javnost sodnih obravnav in javnega izrekanja sodb. Navsezadnje: upravni spor je tudi izraz pravice do pravnega sredstva (25. člena ustave); v širšem pomenu, da se upravni posamični akt na zahtevo stranke podvrže presoji sodišča kot neodvisnega organa.

Ureditev upravnega spora kot velja danes, je bila uveljavljena leta 2007 z Zakonom o upravnem sporu² (v nadaljnjem besedilu: ZUS-1). ZUS-1 je prenovil dotedanjo ureditev upravnega spora iz leta 1997. Predstavljal je normativni odziv na takratno stanje, da se poveča učinkovitost odločanja sodišč v upravnem sporu, skrajšajo sodni postopki in posledično poveča zaupanje ljudi v delovanje sodišč ter prepreči možnost nastopa nerazumnih zamud pri sojenju, ki so bile v tistem obdobju sistemski problem Republike Slovenije,³ ter da se vzpostavijo meje pravno dopustnega časa teka sodnih postopkov, ki naj veljajo tudi za odločanje na področju upravnega sodstva, torej za upravno sodstvo kot celoto.^{4,5}

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

V skladu s prvim odstavkom 157. člena ustave sodišče v upravnem sporu v prvi vrsti odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi je poseženo v pravni položaj strank upravnega postopka; upravni akti so opredeljeni kot upravne odločbe in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akti, izdani v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerimi pristojni organi odločijo o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (prvi in drugi odstavek 2. člena ZUS-1). Upravni postopek predstavlja praviloma enostransko razmerje med upravnim organom in stranko, šele v upravnem sporu pa se organ in stranka procesno srečata v

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

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

http://www.svetevrope.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/slovenski_prevedi_sodb/1737/index.html.

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

<https://www.dz->

rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/izbran!/ut/p/z1/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjo8zivSy9Hb283Q0N3E3dLQwCQ7z9g7w8nAwsnMz1w9EUGAWZGgS6GDn5BhsYGwQHG-

pHEaPfaAdwNCBOPx4FUfiNL8gNDQ11VFQEAAXcoa4//dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/?uid=C12565D400354E68C125718500270A55&db=kon_zak&mandat=IV&tip=doc

⁵ Vrhovno sodišče RS je takrat v svojem poročilu za leto 2005 (gl. 74. stran poročila) za področje upravnega spora navedlo, da je upravno sodišče v letu 2005 glavne zadeve (upravni spori - U) v večini primerov (58,7 %) še vedno reševalo v času, daljšem od enega leta oziroma povprečno daljšem od 18 mesecev, kar ocenjuje kot nezadovoljivo. Čas, potreben za rešitev zadeve, se sicer skrajšuje, vendar sodišče opozarja na vnovično povečevanje pripada zadev upravnih sporov. Menilo je, »da se povečuje število sporov, v katerih se izpodbijajo drugi akti organov javne oblasti, ki niso upravni akti, kar pomeni, da se meje sodnega varstva, ki se zagotavlja v upravnem sporu, v praksi vztrajno širijo, s tem pa se povečuje tudi zahtevnost dela na tem sodnem področju.« Sodišče je tudi pogostejše kot v preteklih letih zadeve reševalo na podlagi opravljene glavne obravnave, vendar takšna praksa povzroča prostorske probleme. Vir: http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20090211140446

enakopravnem razmerju.⁶ V upravnem sporu se lahko izpodbijajo le tiste upravne odločitve, ki so dokončne in predstavljajo tako imenovano meritorno upravno odločitev o zadevi (gl. tretji odstavek 2. člena ter prvi in drugi odstavek 5. člena ZUS-1). Prav tako pa sodišče v upravnem sporu odloči o zakonitosti drugih aktov, na primer odloči o zakonitosti aktov organov, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja (četrti odstavek 5. člena), in izjemoma tudi, kadar ne gre za poseg v subjektivni pravni položaj zasebnega subjekta, se pa uveljavlja sodni nadzor zaradi kršitev zakona v škodo javnega interesa (18. člen ZUS-1). Nezakonitost delovanja uprave je podana tudi v primeru tako imenovanega molka upravnega organa (ko upravni organ v predpisanih rokih ne odloči o upravni zadevi), zato je upravni spor možen tudi v teh primerih (tretji odstavek 5. člena in drugi do četrti odstavek 28. člena ZUS-1). Pravnega varstva v upravnem sporu pa niso deležne tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, saj je na primer zanje predviden nadzor, ki ga izvaja Ustavno sodišče RS ali prek sistema pravnih sredstev zoper sodbe sodišč; in tudi ne tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji (politično odločanje), podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil (kot so npr. imenovanje načelnika upravne enote, imenovanje generalnega državnega tožilca, imenovanje direktorja javnega podjetja; gl. 3. člen ZUS-1). Prav tako v doseg upravnega spora ne sodijo odločitve državnega organa, ki so interne značaja in po svoji naravi predstavljajo ukrepe, naslovljene na zaposlene tega organa, in tudi ne razmerja med prirejenimi zasebnopravnimi subjekti; kot že navedeno mora iti za tako imenovano oblastveno razmerje med javnopravnim in zasebnopravnim subjektom.

Drugo širšo skupino sporov, ki se obravnava v upravnem sporu, pa ob upoštevanju pomena drugega odstavka 157. člena in četrtega odstavka 15. člena ustave predstavljajo spori o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (gl. 4. člen ZUS-1).

Pri odločanju o izpodbijanjem upravnem aktu ima sodišče možnost, da odpravi upravni akt (kasacija, 64. člen ZUS-1) ali odloči o stvari (spor polne jurisdikcije, 65. člen ZUS-1), če pa je bila vložena tožba na ugotovitev nezakonitosti upravnega akta, pa izda ugotovitveno sodbo (64.a člen ZUS-1). V primerih, ko pa gre za t. i. zaščito človekovih pravic in temeljnih svoboščin nasproti posamičnim aktom in dejanjem organov, pa sme sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v ustavne pravice in vzpostavi zakonito stanje (gl. 66. člen ZUS-1).

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

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

Upravno sodišče sprejme svojo odločitev po izvedeni glavni obravnavi (gl. prvi odstavek 51. člena ZUS-1). Pravica do sojenja na javni glavni obravnavi je določena že s 23. členom ustave,⁷ tako da je poseg v to pravico možen le iz utemeljenih razlogov. Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi, vendar pa je v zvezi s tem predvideno kar nekaj pomembnih izjem (59. člen ZUS-1). Prvi razlog za te izjeme je dejstvo, da je v postopku le tožnik subjekt, katerega človekove pravice in temeljne svoboščine so varovane, toženec pa ne, saj sta praviloma toženki država ali lokalna skupnost, ki po svoji naravi nista varovani z ustavnimi pravicami, saj sta nosilki obveznosti, ki iz njih izhajajo. Glavna obravnava je torej namenjena pravici do sodnega varstva tožnika ter morebitnih drugih udeležencev v upravnem sporu, ki niso oblastveni organi, zato jo je možno opustiti v primerih, ko bi bila le v interesu tožene stranke. Po drugi strani pa je glavna obravnava kot sodni postopek po svoji naravi potrebna le v primerih, ko je med strankami sporno dejansko stanje in ga mora sodišče samo ugotavljati, saj zgolj razprava o pravnih vprašanjih na glavni obravnavi ne bi imela posebnega smisla in bi predstavljala zgolj podaljševanje postopka (drugi odstavek 51. člena predloga zakona).⁸ Glavna obravnava je tudi izraz javnosti sojenja (24. člen ustave) in zagotavlja izvedbo obojestranskega zaslišanja (natančneje izjave) strank (22. člen ustave).

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

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

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

(b) Upravno sodstvo in gibanje reševanja zadev upravnega spora⁹

Upravne spore na prvi stopnji na podlagi 9. in 11. člena obravnava Upravno sodišče RS, ki ima sedež v Ljubljani ter zunanje oddelke v Celju, Novi Gorici in Mariboru. Zunanji oddelki so teritorialno in vpisniško ločene organizacijske enote. Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika, upravno sodišče na sedežu sodišča pa je poleg pristojnosti za spore glede na

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

⁸ Prav tam.

⁹ Stanje je povzeto na podlagi Letnega poročila o poslovanju Upravnega sodišča Republike Slovenije za leto 2021 (http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20220228144406), Letnega programa dela Upravnega sodišča RS za leto 2020 (http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20191125143519), Letnega poročila Vrhovnega sodišča o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2019 (http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2020052510305888, objava 14. 5. 2020), publikacije Otvoritev sodnega leta 2021 (http://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021021709564790, objava 17. 2. 2021) in Letnega poročila Vrhovnega sodišča o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2020 (https://www.sodisce.si/mma_bin2.php?nid=2021042113263892&static_id=2021042113074907).

prebivališče tožnika izključno pristojno za sojenje v zadevah azila, varstva konkurence in v davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov (gl. 9. člen ZUS-1), in tudi v sporih na podlagi nekaterih drugih zakonov (Zakon o industrijski lastnini, Zakon o elektronskih komunikacijah). Izjemoma na prvi stopnji odloča v upravnem sporu tudi Vrhovno sodišče RS, in sicer kadar gre za odločitve o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države. Vrhovno sodišče odloča tudi kot pritožbeno sodišče zoper odločitve Upravnega sodišča RS in o reviziji, prav tako pa tudi v sporih o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem (gl. 12. in 15. člen ZUS-1). Pravica do pritožbe zoper sodbo upravnega sodišča je omejena le na tiste primere, ko upravno sodišče na podlagi drugače ugotovljenih dejstev sprejme odločitev v sporu polne jurisdikcije, s katero nadomesti odločitev uprave, in v primerih upravnega spora zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Tako zakon dovoljuje pritožbo le tedaj, kadar je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt (73. člen zakona).

ZUS-1 je v letu 2007 uvedel v upravni spor pomembno novost – odločanje po sodniku posamezniku. Odločilna merila, kdaj odloča sodnik posameznik, so odvisna od pomena in zapletenosti posamezne zadeve (če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 evrov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje; če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta; če gre za enostavno dejansko in pravno stanje ali če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti).

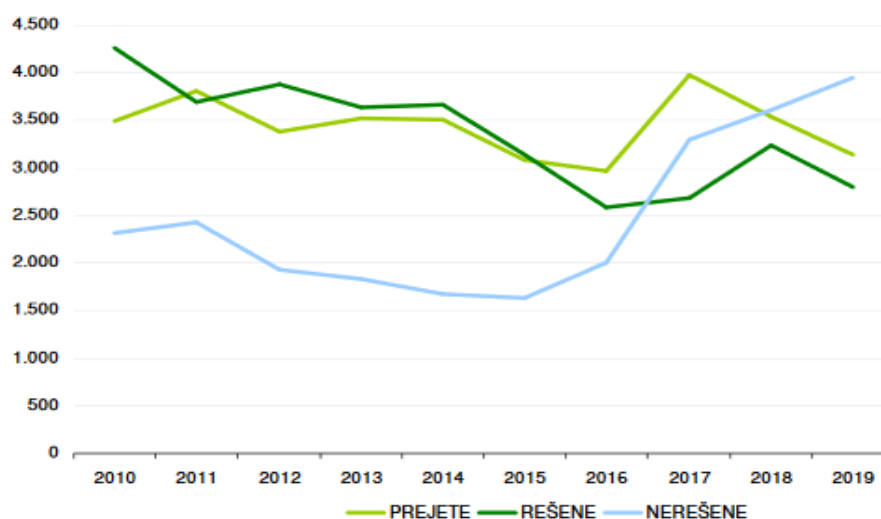
S kadrovskim načrtom (KN) za leto 2021 je bilo določeno, da ima sodišče dovoljeno število 32 sodniških mest (glede na leto 2020 se je število dovoljenih sodniških mest povečalo za dve mesti) in 602 mesti javnih uslužbencev za nedoločen delovni čas, skupaj 92 dovoljenih zaposlitev. S 1. 1. 2021 je bilo na sodišču zasedenih 28 sodniških mest (19 LJ, 4 MB, 3 NG, 2 CE) in 4 dodeljene sodnice (2 okrožni in 2 okrajni sodnici). S 1. 1. 2021 je bilo na sodišču zasedenih 50 mest javnih uslužbencev (po OE: 37 LJ, 5 MB, 5 NG, 3 CE). Na dan 31. 12. 2021 je bilo zasedenih 29 sodniških mest (19 LJ, 4 MB, 3 NG, 3 CE) in 2 dodeljeni sodnici (1 okrajna in 1 okrožna sodnica). Na dan 31. 12. 2021 je bilo zasedenih 58 mest javnih uslužbencev (41 LJ, 8 MB, 5 NG, 4 CE).

Povprečni letni pripad sporov v preteklem petletnem obdobju (od 2017 do vključno 2021) je znašal 3260 zadev. Za obdobje od 2010 do 2019¹⁰ je bilo gibanje pomembnejših zadev takšno¹¹:

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

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

¹¹ Vir: https://sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2020052510305888, Gibanje zadev na Upravnem sodišču (2010 – 2019), str. 49.

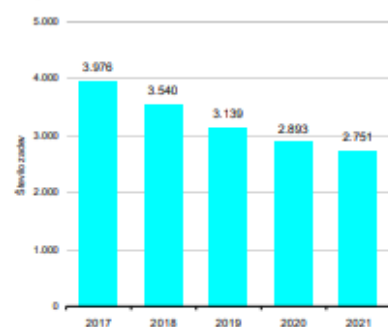


Za zadnja tri leta, od leta 2019 do 2021, je bilo po podatkih Vrhovnega sodišča RS ob otvoritvi sodnega leta 2022, s katerim sodstvo na kratko predstavi stanje v sodstvu v preteklem letu ter opredeli prednostna področja, ki se jim namenijo posebna pozornost v tekočem letu, stanje reševanja zadev (prejete zadeve, zadeve v delu ter rešene in nerešene zadeve) pred Upravnim sodiščem RS takšno:

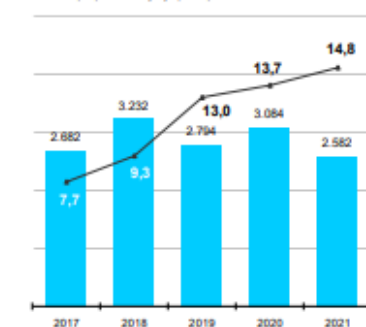
Vrsta Sodišča	Leto Pomembnejše (Vpisnik)	2019					2020					2021				
		PREJETE	REŠENE	NEREŠENE	Reš. prip.	Povprečno trajanje postopka (mes)	PREJETE	REŠENE	NEREŠENE	Reš. prip.	Povprečno trajanje postopka (mes)	PREJETE	REŠENE	NEREŠENE	Reš. prip.	Povprečno trajanje postopka (mes)
UPRAVNO SODIŠČE	Total	6.734	6.320	4.056	94%	5,9	6.080	6.298	3.838	104%	7,0	5.910	5.756	3.992	97%	6,9
	Pomembnejše	3.139	2.793	3.946	89%	13,0	2.893	3.088	3.751	107%	13,7	2.751	2.582	3.920	94%	14,8
	Ostalo	3.595	3.527	110	98%	0,3	3.187	3.210	87	101%	0,5	3.159	3.174	72	100%	0,4

Gibanje upravnih zadev (pomembnejše zadeve) na Upravnem sodišču RS v letih od 2016 do 2021:

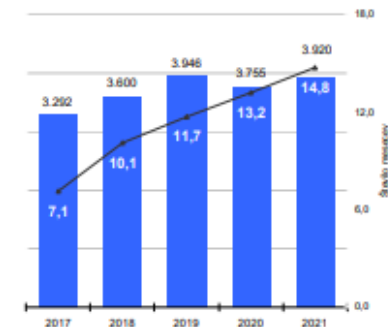
Upravno sodišče - vpisnik U
PREJETE



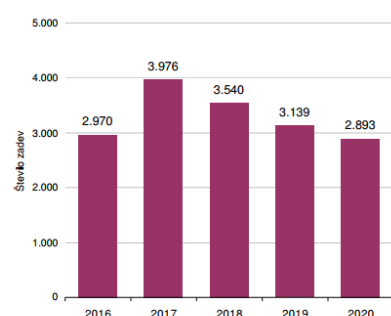
Upravno sodišče - vpisnik U
REŠENE in povprečno trajanje postopka



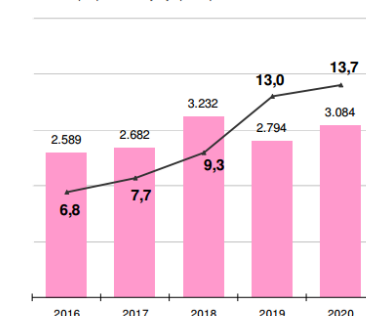
Upravno sodišče - vpisnik U
NEREŠENE in povprečna starost zadev



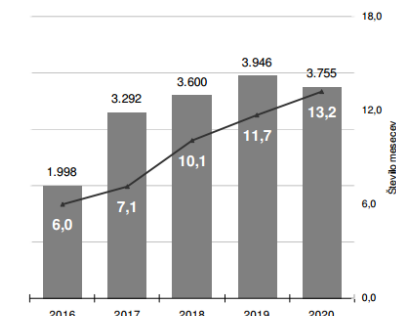
Upravno sodišče - vpisnik U
PREJETE



Upravno sodišče - vpisnik U
REŠENE in povprečno trajanje postopka



Upravno sodišče - vpisnik U
NEREŠENE in povprečna starost zadev

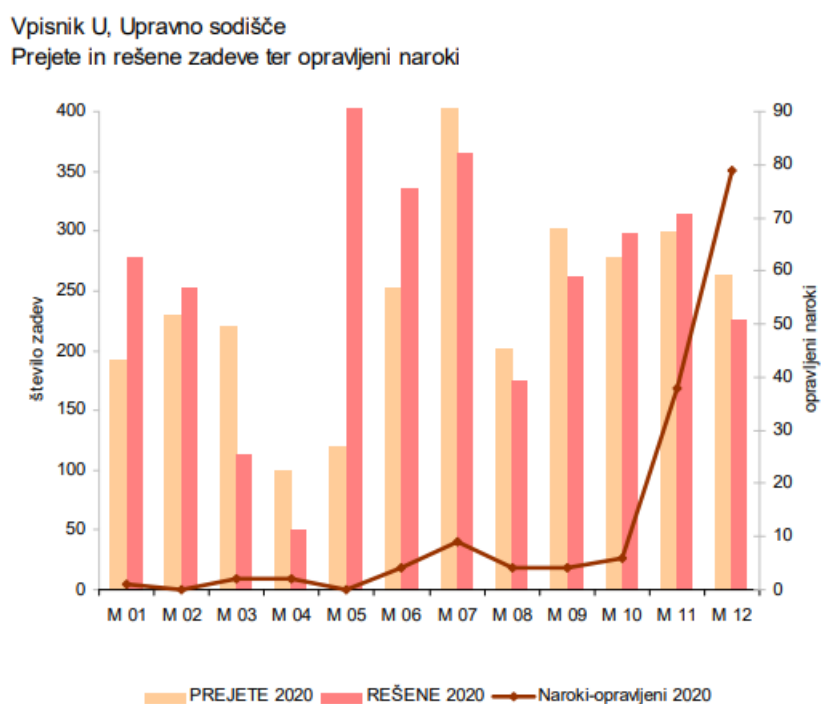


Leto 2020 je močno zaznamovala epidemija Covid-19, ki je zelo vplivala na življenje in delo v celotni državi, prav tako pa tudi na delo sodstva, katerega osnovni cilj je bil zagotovitev varnega delovnega okolja na sodiščih in preprečitev širjenja okuženosti na sodiščih in s sodišč. Sodstvo je tako v spomladanskem kot nato v drugem, jesenskem valu epidemije takoj prešlo na zelo omejeno poslovanje, ko so se sodni postopki praviloma vodili le v nujnih zadevah. Sodišča so poslovala v omejenem obsegu, predvsem pa so se v omejenem obsegu izvajali naroki v skladu z odredbo predsednika vrhovnega sodišča od 16. marca do 31. maja 2020 ter od 20. oktobra do konca leta 2020. Sodišča so v času omejitve poslovanja izvajala ukrepe za zaščito sodnikov in sodnega osebja ter obiskovalcev sodišč pred prenosom okužb. Obravnave so se izvajale prek videokonferenc ali v ustrezno velikih razpravnih dvoranah z uporabo osebnih zaščitnih sredstev. Kjer je bilo mogoče, je bilo uvedeno delo na daljavo, prisotno osebje pa je bilo razporejeno v prazne pisarne. Za poslovanje s strankami na sodiščih so bili sprejeti posebni protokoli, uvedeni posebni organizacijski ukrepi in tehnične prilagoditve, pri čemer se je spodbujalo tudi poslovanje na daljavo. V letu 2020 se je v poslovnem procesu upravnega spora zagotovilo učinkovitejše opravljanje predhodnega preizkusa prejetih tožb z namenom, da se že v začetni fazi prepozna zadeve, ki jih je mogoče takoj zaključiti; v marcu 2020 je bila izdana odredba o predhodnem preizkusu tožb, ki je začela veljati 1. aprila 2020. V letu 2020 je upravno sodišče prejelo v reševanje 2.893 pomembnejših zadev (upad za 7 odstotkov), rešilo jih je 3.084, nerešenih pa je na 31. december 2020 ostalo 3.755 zadev. Število nerešenih zadev se je v primerjavi z letom 2019 zmanjšalo za 191. Sodišče je obvladalo prejete zadeve – obvladovanje prejetih zadev, ki je v letu 2019 znašalo 89 odstotkov, se je v letu 2020 povečalo na 107 odstotkov. Povprečni čas reševanja zadev se je tudi v letu 2020 podaljšal in je znašal 13,7 meseca. Razloge za podaljšanje povprečnega časa reševanja zadev v letih 2019 in 2020 upravno sodstvo vidi v reševanju starejših zadev, strukturi sporov, ki sodišču zaradi njihove zahtevnosti, zlasti pa raznolikosti, ne dopušča hitrejšega reševanja sporov, ter zastojih, ko sodišče čaka na odločitev ustavnega sodišča. Na čas reševanja zadev v letu 2020 je vplivalo tudi omejeno poslovanje sodišča zaradi ukrepov v zvezi z razglašeno epidemijo Covid-19.

V letu 2021 je upravno sodišče prejelo v reševanje 2.752 zadev, rešilo jih je 2.605, nerešenih pa je na dan 31. decembra 2021 ostalo 3.898 zadev. Število nerešenih zadev se je v primerjavi z letom 2020

povečalo za 4 odstotke. Sodišče je v letu 2020 obvladovalo število prejetih zadev (107-odstotno), v letu 2021 pa ne (95 odstotkov). Povprečen čas reševanja zadeve je v letu 2020 znašal 13,7 meseca, v letu 2021 pa 14,8 meseca. Razlogi za podaljšanje povprečnega časa reševanja so v reševanju starejših zadev, kadrovske podhranjenosti sodišča, strukturi sporov, ki sodišču zaradi njihove zahtevnosti, zlasti pa raznolikosti, ne dopušča hitrejšega reševanja sporov ter zastojih, ko sodišče čaka na odločitev ustavnega sodišča. Na čas reševanja zadev v letu 2021 je vplivalo tudi delno omejeno poslovanje sodišča zaradi ukrepov v zvezi z razglašeno epidemijo Covid-19.

Število prejetih in rešenih zadev ter izvedenih narokov v letu 2021 po mesecih:



12

Upravno sodišče je v letu 2020 sledilo stališču vrhovnega sodišča iz sklepa opr. št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, s katerim se zelo omejuje uporaba izjem, ki so dovoljevale reševanje upravnih sporov na nejavnih sejah, in razpisuje glavne obravnave. V letu 2021 je bilo opravljenih 636 glavnih obravnav, sodišče je na podlagi opravljene glavne obravnave ali naroka odločilo v 542 zadevah (v letu 2020 v 220 zadevah).

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

Če odmislimo področno zakonodajo, ki nemalokrat s svojimi spremembami poseže tudi na ureditev upravnega spora, velja ZUS-1 za stabilen zakon, ki je bil deležen le malo zakonodajnih sprememb. Prvič je bil ZUS-1 noveliran v letu 2010 z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1A),¹³ ki je predstavljal odziv na odločbo Ustavnega sodišča RS, št. U-I-147/08-16 z dne 11. 11. 2009, in odpravil ugotovljeno neustavnost glede ureditve 25. člena ZUS-1 v delu, ki se nanaša na stroške postopka. Nadgrajena je bila tudi ureditev instituta upravnega spora po zastopniku javnega interesa (Državno odvetništvo RS), kadar je zakon kršen v škodo javnega interesa.

¹² Vir: Graf 50: Število prejetih in rešenih zadev ter izvedenih narokov v letu 2020, po mesecih, https://sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2021050412351310, str. 58.

¹³ Uradni list RS, št. 62/10.

Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1B)¹⁴ je prav tako pomenil zakonodajalčev odziv na ugotovljeno neustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče RS (odločba, št. U-I-181/09-15 z dne 10. 11. 2011). Dotedanja zakonska ureditev po mnenju ustavnih sodnikov ni omogočala učinkovitega izvrševanja ustavne pravice do sodnega varstva v primerih, ko so bili v upravnem sporu izpodbijani upravni akti že izvršeni in z njihovo odpravo vzpostavitev prejšnjega oziroma drugačnega zakonitega stanja na podlagi ponovljenega postopka odločanja o izdaji upravnega akta ne bi bilo mogoče doseči. Z novelo ZUS-1B so se pravila upravnega spora dopolnila tako, da od tedaj lahko posameznik v primerih, ko je z upravnim aktom poseženo v njegove pravice ali pravne koristi, vloži ugotovitveno tožbo, s katero zahteva ugotovitev nezakonitosti upravnega akta. V takem primeru sodišče izda ugotovitveno sodbo o nezakonitosti upravnega akta, odloči pa tudi o odškodninskem zahtevku, če je toženec povrnitev škode uveljavljal (64.a člen ZUS-1).

Pravila upravnega spora so bila deležna spremembe tudi z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem postopku (ZPP-E).¹⁵ Da bi se zagotovilo poenotenje pristopa strank do Vrhovnega sodišča RS, so se poenotili pogoji za revizijo tudi v upravnem sporu. Institut tako imenovane dovoljene revizije je bil opuščen tudi za upravni spor. Zoper sodbe v upravnem sporu je po 14. septembru 2017 dopusten le še predlog za dopustitev revizije, ki ga stranka vloži neposredno pri Vrhovnem sodišču RS (367.b člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1). Obenem je bil spremenjen tudi 22. člen ZUS-1, ki je do tedaj za vprašanja postopka, ki niso urejena z ZUS-1, določal primerno uporabo ZPP, od spremembe naprej pa se v upravnem sporu ZUS-1 uporablja le v tistih primerih, ki jih ureja drugače kot ZPP, sicer pa se tudi v upravnem sporu (neposredno) primarno uporabljajo pravila pravnega postopka (torej brez presoje sodišča o primerni uporabi pravil pravnega postopka v upravnem sporu).

Kljub majhnemu številu zakonodajnih sprememb upravnega spora pa je za upravne spore od uzakonitve ZUS-1 naprej značilna velika raznolikost, obsežnost in zahtevnost obravnavanih razmerij v upravnem sporu. Poleg tega imajo različna pravna področja različno urejena tudi postopkovna pravila. Številni zakoni oziroma upravna področja terjajo od upravnega sodišča »prednostno« ali »nujno« obravnavo zadev ali pa kot odločanje »brez odlašanja« ali »nemudoma«. Tožbe v upravnem sporu so glavina obsega dela Upravnega sodišča RS. Upravno sodišče statistično vodi 28 različnih pravnih področij upravnega spora. Na sedežu upravnega sodišča delujejo trije sodni oddelki, ki zagotavljajo specializacijo obravnavanja zadev. Sodni oddelek za javne finance je specializiran za troje pravnih področij upravnega spora, med drugim za področje davkov, ki pa v okviru tega področja zajema 14 različnih davkov. Sodni oddelek za premoženjske zadeve, gradnjo in varstvo okolja ter sodni oddelek za varstvo ustavnih pravic sta specializirana za 8 različnih pravnih področij upravnega spora. Na zunanjih oddelkih sodniki niso specializirani. S širjenjem področji upravnega urejanja in večjo kompleksnostjo se s področnimi zakoni razširi tudi sodno varstvo. Tako je na primer v decembru 2019 začel veljati Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravdnem varstvu v postopkih javnega naročanja,¹⁶ ki je v novem 39.a členu določil nove pristojnosti upravnemu sodišču; gre za sodno varstvo v upravnem sporu zoper odločitve Državno revizijske komisije na področju javnega naročanja – ureditev se uporablja od 1. januarja 2021 naprej. Navedeno kaže na to, da morajo sodniki pri svojem delu poznati izredno veliko različnih področij materialnih predpisov notranjega prava in v večini primerov tudi pripadajoče pravo Evropske unije, posebnosti procesnih pravil ter odločitve Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljnjem besedilu: ESČP).

Sodna praksa ESČP v zvezi s kršitvami prvega odstavka 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljnjem besedilu: EKČP) pred slovenskimi sodišči se v zadnjih letih razteza tudi na vprašanje oprave glavnih obravnav v upravnem sporu (v pomenu, kadar gre za t. i. civilne pravice). Prav ESČP je pomembno vplivalo na dotedanjo sodno prakso slovenskih sodišč pri razmejitvi upravnih sporov na tiste, pri katerih se glavna obravnava opravi, in tiste, pri katerih lahko pride do odločitve na

¹⁴ Uradni list RS, št. 109/12.

¹⁵ Uradni list RS, št. 10/17.

¹⁶ Uradni list RS, št. 72/19.

nejavni seji. ESČP je v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji (pritožba št. 32303/13 z dne 13. 3. 2018),¹⁷ kjer je pred upravnim sodiščem prišlo do odločitve brez opravljene glavne obravnave, ugotovilo, da je Slovenija kršila 6. člen (pravica do poštenega sojenja) EKČP. ESČP se v sodbi sicer ni izreklo o splošni praksi domačega upravnega sodišča, ampak je presojalo konkretno zadevo in postopanje sodišča v njej. Upravno sodišče RS je odločitev sprejelo na nejavni seji (ob upoštevanju zakonske možnosti po drugi alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1).¹⁸

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

V utemeljitvi svoje odločitve je ESČP (36. odstavek obrazložitve in nasl.) obrazložilo, da pravica do javne obravnave iz prvega odstavka 6. člena konvencije v postopku pred sodiščem prve in edine stopnje praviloma zajema pravico do ustne obravnave, razen v primeru izjemnih okoliščin, ki upravičujejo drugačno postopanje sodišča. V primeru, da postopek pred domačim sodiščem teče na dveh stopnjah, mora praviloma vsaj eno od sodišč izvesti javno (ustno) obravnavo. Javnost sojenja varuje stranke sodnih postopkov pred delovanjem sodnega sistema v tajnosti brez javnega nadzora; to je tudi eden od načinov, s katerim se lahko ohranja zaupanje v sodišča. S tem ko zagotavlja preglednost sodnega sistema, ustna obravnava v javnosti prispeva k doseganju cilja prvega odstavka 6. člena, namreč poštenega sojenja, katerega jamstvo je eno od temeljnih načel vsake demokratične družbe po konvenciji. Izjemne okoliščine, ki opravičujejo odločanje brez izvedbe glavne obravnave, so tesno povezane predvsem z naravo spora, ne pa s pogostostjo takih primerov – drugače povedano to ne pomeni, da je zavrnitev izvedbe ustne obravnave upravičljiva samo v redkih primerih. V pretekli praksi je ESČP sprejelo izjemne okoliščine (da se odloči brez glavne obravnave) v zadevah, kjer se je postopek nanašal izključno na pravna ali zelo tehnična vprašanja.¹⁹ Hkrati pa po mnenju sodišča obstajajo tudi postopki, ko ustne obravnave ni mogoče zahtevati: na primer, če ni dvomov glede verodostojnosti ali spornih dejstev, ki bi zahtevala obravnavo, in sodišča lahko pošteno in razumno odločijo o zadevi na podlagi navedb strank ter drugega pisnega gradiva.²⁰ V zvezi z obravnavano zadevo, glede katere se

¹⁷ Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>.

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

¹⁹ Na primer, ker odločitev nima pomena za širšo javnost, 37. odstavek obrazložitve. Gl. tudi 41. odstavek v primeru Cimperšek proti Sloveniji (št. 58512/16).

²⁰ Torej ko niso prisotni dvomi glede poštenega in razumnega odločanja (na podlagi pisnih vlog strank in druge predložene dokumentacije (37. odstavek obrazložitve). Lahko obstojijo postopki, kjer ustna obravnava ni potrebna, na primer kadar ni vprašanj kredibilnosti ali izpodbijanja dejstev, ki zahtevajo ustno obravnavo, in sodišča lahko pošteno in razumno („fairly and reasonably“)

je ESČP vprašalo, ali so obstajale kakršne koli izjemne okoliščine, ki so upravičevale odsotnost ustne obravnave v obravnavani zadevi, pa je ESČP uvodoma ocenilo, da je bil sodni postopek na upravnem sodišču edini sodni postopek, v katerem je pritožnik lahko uveljavljal tako kršitve prava kot tudi pred upravnim organom napačno ugotovljeno dejansko stanje (torej pred sodiščem in v postopku s polno jurisdikcijo).²¹ Zaradi razjasnitve med strankama spornega dejanskega stanja je pritožnik izrecno zahteval izvedbo glavne obravnave, na kateri bi sodišče izvedlo predlagani dokaz zaslišanja priče (zaradi očitka njene nepristranskosti). Po mnenju ESČP bi lahko drugačna ugotovitev dejstev glede tega vidika pomembno vplivala na izid postopka. Upošteva izhodišče glede spornosti dejstev med strankama postopka je ESČP priznalo, da tudi v takšnih primerih izvedba glavne obravnave ni nujna, če obstaja kateri od razlogov, ki upravičuje odstop od splošnega načela. Po oceni ESČP pa je bila v konkretnem primeru ključna pomanjkljivost v tem, da upravno sodišče razen v delu, v katerem je povzelo navedbe strank, ni omenilo pritožnikove zahteve za izvedbo obravnave, niti ni obrazložilo razlogov, zaradi katerih po njegovem mnenju ni bila potrebna. ESČP zato ni moglo presoditi, ali je upravno sodišče prezrlo pritožnikovo zahtevo ali pa jo je dejansko zavrnilo – in če jo je zavrnilo, iz katerih razlogov. Prav tako ESČP ni moglo preizkusiti, katera določba ZUS-1 je glede na konkretne okoliščine primera predstavljala pravno podlago za odločitev upravnega sodišča, da o zadevi sploh odloči brez obravnave.²² Zaradi navedene pomanjkljivosti v obrazložitvi sodbe postopek pred upravnim sodiščem po presoji ESČP ni izpolnil zahtev poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije.²³

Republika Slovenija se je na odločitev ESČP odločno odzvala z ukrepi za izvršitev njegove odločitve. Sprejeti so bili tako ukrepi individualne narave za ta primer kot tudi ukrepi splošne narave ozaveščanja strokovne javnosti o vsebini in pomenu odločitve (objava prevoda sodbe na spletni strani Državnega odvetništva Republike Slovenije, objava povzetka sodbe v Sodnikovem informatorju,²⁴ razprava na sodniški šoli in posvetu upravnih sodnikov ter tudi v obliki posebnega projekta v sodelovanju s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani²⁵, katerega razprave se je udeležila strokovna javnost).

Do vprašanja o nujnosti izvedbe glavne obravnave se je v zvezi s predhodno obravnavnimi postopki v Republiki Sloveniji ESČP opredelilo tudi v zadevi *Produkcija Plus* storitveno podjetje, d. o. o., proti Sloveniji (št. 47072/15 z dne 23. oktober 2018),²⁶ s katero je v določenem delu iz podobnih nosilnih razlogov (sicer v kazenskem kontekstu presoje kršitve po prvem odstavku 6. člena EKČP) ugotovilo, da je Slovenija z opustitvijo razpisa glavne obravnave v upravnem sporu pred Vrhovnim sodiščem RS, ki je bilo v skladu s takrat še uporabljenim 56. členom Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence²⁷ na tozadevnem področju upravnega spora prvi in edini organ sodne presoje, pritožniku kršila pravico do poštenega postopka iz prvega odstavka 6. člena Konvencije. Enako pomembna z vidika vprašanja izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu je tudi nedavna odločitev ESČP v zadevi *Cimperšek* proti Sloveniji (št. 58512/16) z dne 30. junija 2020,²⁸ s katero je ESČP prav tako ugotovilo, da je bila pritožniku kršena pravica do poštenega postopka. Upravno sodišče se je sklicevalo le na samo odločbo ministra in na noben drug dokaz ter zavrnilo zahtevo za ustno obravnavo, čeprav jo je pritožnik zahteval ter obrazložil in predlagal izvedbo dokaznega postopka z zaslišanjem prič o pravno relevantnih dejstvih. V vseh navedenih primerih je ESČP poudarilo, da se z ustno in javno obravnavo udejanja temeljno načelo, vsebovano v prvem odstavku 6. člena EKČP. V postopku pred sodiščem prve in edine stopnje pravica

odločijo na podlagi trditev strank in drugih pisnih dokumentov (gl. 41. odstavek v primeru *Cimperšek* proti Sloveniji (št. 58512/16), ki se sklicuje na primer *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski* [VS], št. pritožbe 55391/13), kjer poudari in povzame svojo prakso glede pomena glavne obravnave in dopustnih izjem, ki utemeljujejo njeno opustitev v okviru 6. člena EKČP (187. do 192. točka obrazložitve, še posebej 189. do 191. točka).

²¹ Gl. 39. odstavek obrazložitve.

²² Gl. 44. odstavek obrazložitve.

²³ Gl. 46. odstavek obrazložitve in 2. točko razsodbe.

²⁴ http://www.sodisce.si/sodna_uprava/sodnikov_informator/, (št. 4/2018).

²⁵ <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>.

²⁶ Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>; gl. 53., 57. in 58. odstavek obrazložitve.

²⁷ Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/2013 – odl. US in 63/13 – ZS-K.

²⁸ Prevod dosegljiv na spletni strani: <http://www2.gov.si/dp-rs/escp.nsf>; gl. 41., 42. 43. in 44. odstavek obrazložitve.

do »javne obravnave« po prvem odstavku 6. člena pomeni upravičenost do »ustne obravnave«, razen če obstajajo izjemne okoliščine, ki upravičujejo odpoved takemu zaslišanju.

Pomen glavne obravnave kot izraz enakega varstva pravic (22. člen ustave), zahteve po javnem sojenju (24. člen ustave) in skupaj z ustavnim jamstvi pravice do učinkovitega sodnega varstva po 23. členu ustave kot skupen izraz pravice do poštenega obravnavanja oziroma sojenja (prim. 6. člen EKČP in 47. člen Listine Evropske unije o temeljnih pravicah) se je razvijal tudi skozi prakso ustavnega sodišča. Tako je iz odločitve ustavnega sodišča v letu 2006 razbrati, da je glavna obravnava po eni strani razumljena kot sredstvo izvajanja dokazov (v zadevi upravnega spora v zvezi z azilnim postopkom).²⁹ Odsotnost izvedbe glavne obravnave je ustavno sodišče obravnavalo v okviru kršitev enakega varstva pravic (22. člen ustave). Ta sodišču nalaga, da morajo biti stranki v postopku zagotovljene temeljne procesne garancije, ki obsegajo pravico do izjave in pravico do enakega obravnavanja strank v postopku. Vsaka stranka mora imeti možnost predstaviti svoja stališča, vključno z dokazi, pod pogoji, ki je ne postavljajo v vsebinsko slabši položaj nasproti drugi stranki. Iz navedene zahteve izhaja, da je pravica do kontradiktornega postopka človekova pravica. Stranki in vsakemu, ki ima stranki enak položaj, mora biti omogočeno, da navaja argumente za svoja stališča, da se v sporu izjavi tako glede dejanskih kot glede pravnih vprašanj. Enako kot drugi stranki mu morajo biti zagotovljene pravica navajati dejstva in dokaze, možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o rezultatih dokazovanja, kot tudi pravica, da je ob izvajanju dokazov navzoč. Ta pravica zagotavlja, da bo posameznik v razmerju do države v položaju subjekta, in s tem preprečuje, da bi se posameznik pretvoril le v objekt državnega odločanja.³⁰ Ustavno sodišče je tudi že odreklo ustavno skladno ravnanje (22. člen ustave) upravnemu sodišču, ko upravno sodišče ni opravilo glavne obravnave, temveč je odločitev sprejelo na seji in samo izvedlo dokaze ter tako ni omogočilo strankam, da se izjavijo o celotnem procesnem gradivu, ki je v sodnem spisu in ki lahko vpliva na odločitev. Obenem pa ne gre prezreti tudi dejstva, da je ustavno sodišče že v letu 2003 opredelilo pomen glavne obravnave v upravnem sporu tudi kot izraz poštenega sojenja, v okviru presoje kršitev 22. in 23. člena ustave. Upravni postopek predstavlja praviloma enostransko razmerje med upravnim organom in stranko, šele v upravnem sporu se srečata organ in stranka procesno v enakopravnem razmerju. Namen glavne obravnave pri presoji zakonitosti upravnega akta je v tem, da se na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo za presojo, ali je dejansko stanje sploh bilo ugotovljeno oziroma ali je bilo ugotovljeno pravilno in popolno, ali so v odločbi ugotovljena dejstva skladna s spisi, ali je iz njih napravljen pravilen sklep, ali so bila kršena bistvena pravila upravnega postopka in ali je bil materialnopravni predpis uporabljen oziroma ali je bil pravilno uporabljen.³¹

Na navedene vidike pomena glavne obravnave v upravnem sporu pa je ustavno sodišče vnovič opozorilo v svojih odločitvah št. Up-135/19-23 in U-I-37/19-12 z dne 5. 6. 2019³² in št. Up-360/16 z dne 18. 6. 2020,³³ v katerih je skladu z ustaljeno prakso ESČP prepoznalo pravico do glavne obravnave pred sodnikom kot samostojno človekovo pravico, ki jo zagotavlja 22. člen ustave. Ustavno sodišče je poudarilo, da je ustavnopravni pomen glavne obravnave tudi v tem, da pomembno prispeva k zagotavljanju in ohranjanju zaupanja javnosti v sodno odločitev, ker omogoča transparentnost celotnega sodnega postopka in sodnega odločanja.³⁴ To še posebno velja pri javnih glavnih obravnavah, ki jih zahteva prvi stavek 24. člena ustave, pri čemer pooblašča zakonodajalca, naj določi izjeme (tretji stavek 24. člena) za primere, ko je predvsem zaradi varovanja pravic drugih treba izključiti javnost iz glavnih obravnav. Navedena ustavnoprocena jamstva iz 22. in 24. člena ustave skupaj z jamstvi, ki jih zagotavlja 23. člen ustave, torej s pravico do neodvisnega sodnika, ki na sodišču, ustanovljenem z zakonom, odloči o zadevi nepristransko in v razumnem roku (prvi odstavek), pri čemer mora biti sodnik izbran po vnaprej določenih pravilih (drugi odstavek), sestavljajo zahteve vsakega poštenega sodnega

²⁹ Gl. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-1055/05 z dne 19. 1. 2006, 10. točko obrazložitve.

³⁰ Gl. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-1055/05, 9. točko obrazložitve.

³¹ Gl. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-197/02 z dne 3. 4. 2003, 6. točko obrazložitve.

³² <https://www.us-rs.si/odlocitev/?id=113392>, gl. 22. in 23. točko obrazložitve.

³³ <https://www.us-rs.si/odlocitev/?id=114720>.

³⁴ Prim. 36. točko obrazložitve v primeru Mirovni inštitut proti Sloveniji.

postopka. V odločitvi Up-135/19-23 je ustavno sodišče še poudarilo, da morajo biti stranki zagotovljene pravica navajati dejstva in dokaze, možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke in o izvedenih dokazih, ter pravica, da je ob izvajanju dokazov navzoča. Navzočnost strank pri izvajanju dokazov je mogoče zagotoviti tako, da jih sodišče povabi na glavno obravnavo. Sodišče ne more sprejeti ustavnoskladne in zakonite odločitve v posameznem sporu brez glavne obravnave, če mora poprej pravilno ugotoviti upoštevna, med strankami običajno sporna dejstva glede na vse okoliščine posameznega primera. Osrednji del sodnega odločanja so namreč prav presoja navedb in trditev strank, izvedba predlaganih dokazov o obstoju pravno pomembnih dejstev in prosta presoja dokazov v povezavi s temi dejstvi. V takem položaju lahko sodnik prosto presoja vrednost posameznih navedb, trditev in dokazov praviloma le tedaj, če sam neposredno od stranke postopka sprejema navedbe in trditve ter s svojimi čutili zazna lastnosti in naravo dokaznih sredstev ter vsebino dokazov. V primeru, da se glavna obravnava ne opravi, pa morajo biti razlogi sodišča za zavrnitev izvedbe glavne obravnave izrecni, jasni, nedvoumni. Iz njih mora izhajati obstoj izjemnih okoliščin, zaradi katerih v konkretni zadevi izvedba glavne obravnave ni potrebna. V svoji odločitvi se je ustavno sodišče v celoti sklicevalo tudi na prakso ESČP ter med drugim tudi na iz obrazložitve v primeru Mirovni inštitut proti Sloveniji navedenih izjemnih okoliščin, ki (glede na naravo spora izjemoma) lahko predstavljajo razlog za opustitev izvedbe glavne obravnave.³⁵ Pri tem pa ne gre prezreti pretekle prakse ustavnega sodišča, iz katere izhaja, da samo »gola« zahteva stranke za izvedbo glavne obravnave za obveznost izvedbe glavne obravnave še ne zadostuje. Strankin predlog za razpis glavne obravnave mora biti obrazložen, stranka pa mora v njem utemeljiti obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje. V takem primeru je sodišče prve stopnje glavno obravnavo dolžno izvesti in ne sme že vnaprej zavrniti dokaznih predlogov. Iz pravice do kontradiktornega postopka izhaja, da lahko sodišče zavrne izvedbo dokaza le, če so za to podani ustavno sprejemljivi razlogi.³⁶

Odločitvam ESČP in ustavnega sodišča pa se je pridružilo tudi Vrhovno sodišče RS, ko je odločalo v dopuščeni reviziji, št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, in je še natančneje opredelilo jasno zahtevo, da je treba v upravnem sporu odločati na glavnih obravnavah. Tudi po mnenju Vrhovnega sodišča RS ima glavna obravnava v upravnem sporu enako naravo in smisel kot glavna obravnava pred katerim koli drugim sodiščem. Glavna obravnava je tudi v zakonski ureditvi upravnega spora osrednje procesno dejanje, saj je z zakonom izrecno določeno, da sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi (prvi odstavek 51. člena ZUS-1). Na njej se mora izvesti poleg ugotavljanja dejanskega stanja tudi celotna razprava o dejanskih in pravnih navedbah strank, ki jih mora usmerjati upravno sodišče skladno z načeli odprtega sojenja. Glavna obravnava ima torej tudi v upravnem sporu svojo temeljno funkcijo sojenja: obravnavati in razrešiti, kar je med strankama spornega v neposrednem in javnem postopku pred upravnim sodiščem.³⁷ Navedena obveznost izhaja iz 22. člena ustave, ki določa, da je pravica do glavne obravnave pred sodnikom samostojna človekova pravica, ki jo je le izjemoma dopustno zakonsko omejiti, kadar pa je zakonsko omejena, je treba tudi zakonske izjeme restriktivno interpretirati. V vsakem posameznem primeru mora sodišče, kadar glavne obravnave izjemoma ne opravi, navesti razloge za zavrnitev izvedbe glavne obravnave; razlogi morajo biti izrecni, jasni in nedvoumni ter ustrezno obrazloženi z vidika obstoja izjemnih okoliščin (odločitve v zadevah Mirovni inštitut proti Sloveniji in Cimperšek proti Sloveniji). Obenem pa je vrhovno sodišče³⁸ podalo obširno razlago zakonskih izjem iz 59. člena ZUS-1, ki dopuščajo odločitev le na podlagi nejavne seje. Tudi v primeru, ko se bo upravno sodišče odločilo, da odločitev sprejme na seji, ker med strankama ni spornih dejstev (prvi odstavek 59. člena ZUS-1), bo morda v posameznem primeru za učinkovito sodno varstvo vseeno treba strankam omogočiti, da svoje pravne argumente neposredno, ustno in javno soočijo in predstavijo tudi upravnemu sodišču. V primerih pa, ko je v upravnem sporu med strankama sporno

³⁵ Gl. odločbo Ustavnega sodišča RS, št. Up-360/16, 15. točko obrazložitve.

³⁶ Tako Ustavno sodišče RS v 10. točki svoje odločitve, št. Up-1055/05.

³⁷ Gl. 9. in 10. točko obrazložitve.

³⁸ Gl. tudi sklep VSRS o dopustitvi revizije X DoR 141/2020-3 z dne 22. 10. 2020, sklep X DoR 258/2020-3 z dne 14. 10. 2020, X DoR 233/2020-3 z dne 16. 9. 2020 z vidika presoje, ali ravnanje upravnega sodišča odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča v prej navedeni nosilni revizijski odločitvi.

dejansko stanje, pa je po mnenju vrhovnega sodišča vselej treba izvesti glavno obravnavo.³⁹ Opustiti jo je mogoče samo zaradi izjemnih okoliščin, če so razlogi ustavno dopustni in izrecno določeni v zakonu. Izjeme so določene le v 59. členu ZUS-1. Izmed izjem drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki upravnemu sodišču dopuščajo (ne pa nalagajo) sprejemanje odločitve na nejavni seji, je vrhovno sodišče izrecno prepoznalo izjemo v drugi alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki omogoča sprejem odločitve na seji tudi, če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo samo tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1), ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev, kot protiustavno,⁴⁰ saj gre za nedopustno izjemo od glavne obravnave. Izvedba glavne obravnave ni odvisna od presoje, katere dokaze je mogoče oziroma potrebno izvesti na glavni obravnavi, temveč je (tudi) to presojo treba opraviti prav na sami glavni obravnavi.⁴¹ Ker gre za procesno pooblastilo sodišču, vrhovno sodišče ni prekinilo postopka in vložilo zahteve za oceno ustavnosti ZUS-1 pred ustavnim sodiščem, saj je menilo, da je mogoče varstvo človekove pravice do glavne obravnave pred sodiščem v upravnem sporu iz 22. člena ustave zagotoviti tudi brez tega, in sicer tako, da se tega pooblastila (v prihodnje) ne sme uporabiti, če bi se z njim nedopustno poseglo v ustavno pravico strank do izvedbe glavne obravnave.⁴² Če strnemo: ta odločitev vrhovnega sodišča je vzpostavila jasno pravilo, da je treba v upravnem sporu odločati na glavnih obravnavah. Opustiti jo je mogoče samo zaradi izjemnih okoliščin, če so razlogi ustavno dopustni in izrecno določeni v zakonu. Vsekakor pa izjemna okoliščina ne bo več podana takrat, kadar bo dejansko stanje med strankami sporno, in četudi bodo stranke navajale zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki so novota oziroma niso merodajni, torej tiste, ki niso pomembni za odločitev. Tudi v teh primerih bo v prihodnje moralo upravno sodišče presojo o tem opraviti na glavni obravnavi.⁴³ Poleg tega je vrhovno sodišče utemeljilo svojo razlago tudi v pomenu in razmerju do določb ZPP, ki se na podlagi 22. člena ZUS-1 uporabljajo v upravnem sporu, kolikor ZUS-1 ne določa drugače. Vrhovno sodišče je navedlo, da je ta razlaga tudi sistemsko skladna z novim razmerjem med ZUS-1 in ZPP, po katerem je tudi v upravnem sporu treba strankam zagotoviti, da ob ustreznem materialnem procesnem vodstvu uresničijo svojo pravico do nadaljnjega navajanja dejstev in predlaganja dokazov skladno z 286. členom ZPP. Iz slednjega tudi izhaja upravičenje strank, da lahko tudi na prvem naroku za glavno obravnavo navajajo dejstva, potrebna za utemeljitev njihovih predlogov, in ponudijo dokaze, potrebne za ugotovitev njihovih navedb (prvi odstavek 286. člena ZPP). To so bodisi dejstva, ki so že bila navedena, in dokazi, ki so že bili izvedeni v upravnem postopku, pa bi stranka uveljavljala njihovo drugačno presojo pred sodiščem, bodisi tista dejstva in dokazi, ki so bili predlagani v upravnem postopku, pa jih organ ni izvedel, bodisi povsem nova dejstva in dokazi, ki pa morajo izpolniti pogoje iz 52. člena ZUS-1, da stranka glede njih ni prekludirana. Opustitev izvedbe glavne obravnave samo zato, ker že v sami tožbi navedena dejstva ali dokazi niso dovoljeni ali upoštevni (kot to izhaja iz druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1), v to upravičenje strank iz ZPP nedopustno posega. Na prvem naroku za glavno obravnavo pa je tudi uresničljiva možnost upravnega sodišča, da ob med strankama spornem dejanskem stanju samo odloči o tem, da bo izvedlo za odločitev pomembne dokaze, tudi če jih stranke niso predlagale (drugi odstavek 20. člena ZUS-1). V zvezi s tem se je vrhovno sodišče še opredelilo glede vprašanja nesubstanciranih dokaznih predlogov; naloga sodišča tudi v upravnem sporu je, da stranki v okviru materialno procesnega vodstva da možnost, da se z morebitno pomanjkljivostjo dokaznih predlogov glede njihove substanciranosti seznani in jo tudi odpravi.⁴⁴

Po sprejetju navedene odločbe vrhovnega sodišča je ustavno sodišče ponovno presojalo ustavno skladnost postopanja Upravnega sodišča RS, ki skladno z veljavnimi določbami ZUS-1 v konkretnem primeru ni izvedlo glavne obravnave. Ustavno sodišče je tako v letu 2022 odločilo o zadevi Up-794/18-25, v kateri je v 14. točki zapisalo: »... *Ustavno sodišče ugotavlja, da jih je Upravno sodišče zavrnilo*

³⁹ Prim. predhodno sodno prakso VSRS (sklep X Ips 401/2016 z 8. 11. 2018 ali sklep X Ips 156/2017 z dne 3. 7. 2019).

⁴⁰ Gl. 17. točko obrazložitve.

⁴¹ Gl. 15. točko obrazložitve.

⁴² Gl. 18. točko obrazložitve.

⁴³ Gl. 15. točko obrazložitve.

⁴⁴ Gl. 19. in 20. točko obrazložitve ter sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 119/2016 z dne 30. 1. 2019 (gl. 22. in 23. točko te obrazložitve).

bodisi zato, ker je po njegovi presoji z njimi pritožnik želel dokazati dejstva, ki niso pomembna za njegovo odločitev, torej taka, ki na odločitev ne morejo vplivati, bodisi kot nedovoljene tožbene novote, bodisi kot take dokazne predloge, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, ker je zatrjevana dejstva mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov. Vsi navedeni razlogi so z vidika 22. člena Ustave sprejemljivi razlogi za zavrnitev dokaznih predlogov. Glede na to, da je Upravno sodišče tudi obrazložilo, zakaj meni, da gre za take razloge, in da tej obrazložitvi tudi ni mogoče očitati arbitrarnosti, ki jo prepoveduje 22. člen Ustave, Ustavno sodišče meni, da odločitev Upravnega sodišča, da zavrne izvedbo navedenih dokazov, ni protiustavna. Ustavno sodišče še dodaja, da pritožnikovega očitka, da Upravno sodišče ni opravilo glavne obravnave, ni obravnavalo kot samostojnega očitka, ker pritožnik ne zatrjuje, da bi bila izvedba glavne obravnave v njegovem primeru potrebna še iz kakšnega drugega razloga kot zaradi izvedbe dokazov pred Upravnim sodiščem. Izvedbo glavne obravnave pred Upravnim sodiščem torej sam razume zgolj kot sredstvo za izvedbo dokazov, zato je njegov očitek o neizvedbi glavne obravnave neutemeljen že zato, ker niso utemeljeni njegovi očitki o protiustavnosti odločitve Upravnega sodišča, da ne izvede dokazov, ki jih je predlagal.«.

Do pomembne ustavnosodne odločitve glede vprašanja odločanja po izvedeni glavni obravnavi je prišlo tudi na področju tako imenovanih volilnih sporov. ZUS-1 v četrtem odstavku 59. člena določa, da v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov sodišče vselej sodi na seji. Namreč, tovrstni postopki od sodišča terjajo hitro odločitev. Ustavno sodišče je pri presoji ustavne skladnosti Zakona o lokalnih volitvah⁴⁵ z odločbo št. U-I-7/20/7 (Up-676/19-25) z dne 4. 6. 2020⁴⁶ ugotovilo, da so določbe 100., 101. in 102. člena tega zakona v neskladju z ustavo, ker ne urejajo postopka varstva volilne pravice. Volilna pravica ima po mnenju ustavnega sodišča posebno naravo, saj se, čeprav je osebna pravica, lahko uresničuje le na kolektiven način, to je skupaj z drugimi volivci na vnaprej organiziran način in po vnaprej določenem postopku. Zato mora biti pravno varstvo te pravice prilagojeno posebni naravi te pravice, saj primarno ni namenjeno varstvu subjektivnega pravnega položaja posameznega volivca ali kandidata, temveč varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot. Pri volilnih sporih, katerih razrešitev naj po izvedenih volitvah odstrani dvome o poštenosti volitev, je posebno pomembno, da se ti zaradi transparentnosti odvijajo javno. Na ustrezno ureditev pravnega varstva volilne pravice opozarja tudi Kodeks dobre prakse v volilnih zadevah Beneške komisije (*Code of good practice in electoral matters, European commission for democracy through law (Venice commission)*) iz leta 2002. Kodeks sicer ni neposredno zavezujoč pravni vir, vendar se njegova priporočila po mnenju ustavnega sodišča v veliki meri prekrivajo z zahtevami ustave. Obenem pa tudi postopek upravnega spora, kot ga ureja ZUS-1, ki se primerno uporablja v postopku sodnega varstva volilne pravice pri lokalnih volitvah pred upravnim sodiščem, ne vsebuje vseh prvin, ki bi morale biti določene za učinkovito uresničevanje pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena ustave. ZUS-1 vsebuje glede volilnih zadev le nekaj izrecnih določb. Po četrtem odstavku 59. člena ZUS-1 sodišče vselej sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. Ustavno sodišče je že v prej navedeni odločitvi št. Up-135/19, U-I-37/19 z dne 5. 6. 2019 (gl. 18., 20., 21., 22. in 23. točko obrazložitve) sprejelo stališče glede pomena določb četrtega odstavka 59. člena v povezavi z 51. členom ZUS-1, da četrty odstavek 59. člena ZUS-1 ni uporabljen v volilnem sporu po volilnem dnevu pri lokalnih volitvah in da mora upravno sodišče glede izvedbe javne obravnave primerno uporabljati 51. člen ZUS-1 (izvedba javne glavne obravnave). Določbo četrtega odstavka 59. člena, ki dopušča sprejem odločanja na seji, je treba razlagati tako, da se nanaša na spore v fazi kandidiranja (18. točka obrazložitve v odločitvi št. U-I-37/19). Tedaj se še v času volilnega postopka odloča o zakonitosti odločitve pristojne volilne komisije o zavrnitvi kandidatne liste. Narava teh sporov zahteva izredno hitro odločanje, saj so v volilnih postopkih določeni roki za posamezna volilna opravila, da bi se volitve (bodisi lokalne volitve bodisi volitve v državni zbor) lahko izvedle na volilni dan. Izjemno kratki roki so zato določeni tudi za vložitev pravnih sredstev in za odločanje pristojnega sodišča o njih (rok 48 ur).

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

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

⁴⁶ Uradni list RS, št. 93/2020.

Slovensko sodstvo se je v letu 2020 prvič soočilo z izrednimi razmerami zaradi epidemije Covid-19. Z odredbami predsednika Vrhovnega sodišča RS na podlagi 83.a člena Zakona o sodiščih je bil ob vsakokratnem tehtanju ustavnih pravic omejen obseg in način poslovanja sodišč glede odločanja in izvajanja nalogov ter so bili določeni posebni ukrepi, ki se nanašajo na izvajanje sodne oblasti. Kot je razvidno iz publikacije Otvoritev sodnega leta 2022⁴⁷, bo predsednik Vrhovnega sodišča RS še naprej redno preverjal pogoje za določitev ukrepov ter zaradi zaščite zdravja zaposlenih in udeležencev sodnih postopkov sprejemal ustrezne in okoliščinam izrednega dogodka prilagojene ukrepe. Med posebej izpostavljena področja, ki jim je v letu 2022 namenjena dodatna pozornost, pa je sodstvo uvrstilo poleg področja poslovanja sodišč v času Covid-19, še upravno področje, področje elektronskega poslovanja ter področje izterjave obveznosti v sodnih postopkih.

V povezavi z že omenjeno odločitvijo Vrhovnega sodišča RS (sklep št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020), po kateri je tudi v upravnem sporu izvedba glavne obravnave obvezna, razen v zelo omejenih primerih, ko je izjemoma (ob upoštevanju prakse ESČP in ustavnega sodišča) še dovoljeno reševanje upravnih zadev na nejavnih sejah, je upravno sodišče v letu 2021 opravilo obravnavo v vsaki četrti rešeni zadevi. V 70 odstotkih so bile obravnave opravljene po sodniku posamezniku. V zvezi s tem bo treba preučiti tudi predloge upravnega sodišča glede kadrovskih okrepitev (predvsem z zapisnikaricami).

V zadnjem času zakonodajalec pogosto opredeljuje upravne spore za prednostne in nujne, kar povzroča časovno neuravnoteženo reševanje upravnih sporov. Na letni ravni je 33 odstotkov vseh prejetih zadev označeno z neko vrsto prednosti. Zelo pogosto se spreminja zakonodaja na upravnem področju, kar prinaša nove tožbe, obenem pa se sodna praksa ne ustali. Zaznati je tudi trend zakonodajalca, da ukinja pritožbeno stopnjo v upravnem postopku. To pomeni, da je treba v sodnem postopku reševanja tožbe obravnavati več spornih dejanskih in pravnih vprašanj, ki bi sicer lahko bila rešena že v pritožbenem postopku.

Upravno sodišče si je lani zadalo cilj, razširiti tehnološko in informacijsko podporo poslovanja upravnega sodišča ter izdelati tipizirane obrazce sodnih pisanj tudi za upravni spor, vse z namenom pospešitve postopka, razbremenitve sodnega osebja določenih nalog ter poenotenja oblike sodnih pisanj. V ta namen je upravno sodišče pripravilo obrazce, ki jih potrebuje za vabljenje na naroke, in bodo implementirani v informacijski sistem.

Upravno področje je kot prednostno področje⁴⁸ namenjeno spremljanju reševanja upravnih sporov in izvajanju ustreznih ukrepov za izboljšanje stanja na tem področju. V srednjeročnem obdobju upravno sodišče načrtuje obvladovanje števila prejetih zadev, zmanjšanje števila nerešenih zadev in skrajšanje časa reševanja zadev, kar bi bilo dosegljivo z zagotovitvijo dodatnih kadrov, posebej sodnega osebja in sodnikov; z zagotovitvijo primernih prostorov za učinkovito izvajanje sodne oblasti, izdelavo tipiziranih obrazcev sodnih pisanj tudi za upravni spor ter nenazadnje tudi s prilagoditvijo veljavne zakonske ureditve upravnega spora. S tem namenom je predlagatelj pripravil predlog novele Zakona o upravnem sporu. Z njo se želi ob povečani prostorski in kadrovski obremenitvi upravnega sodišča zaradi več razpisanih glavnih obravnav zagotoviti učinkovitost sojenja v upravnem sporu ob nespremenjenem standardu pravne varnosti.

(e) Smernice nadaljnjega sistemskega zakonodajnega urejanja upravnega spora

Proces prenavljanja zakonske ureditve upravnega spora mora v prihodnje slediti spremembam tako na področju materialnega upravnega prava kot na področju sprememb upravnega postopka pred upravnimi organi. V času od sprejema ZUS-1 so se namreč zgodile obširnejše spremembe in reforme posameznih

⁴⁷ Microsoft Word - OSL_2022_17022022-za_tisk_brez_naslovnice (sodisce.si)

⁴⁸ Gl. publikacijo Otvoritev sodnega leta 2021, stran 21 in naslednje; Microsoft Word - VSRS-OSL-2021-Osnutek-2021-02-11.doc (sodisce.si).

področnih predpisov, predvsem prostorskih in okoljskih predpisov ter predpisov s področja statusne problematike, kjer so bile uvedene večje procesne spremembe, in sicer tako glede pravil (predhodnega) upravnega postopka kot tudi glede pravnega varstva zoper odločbe, izdane na tem področju. Zaznani so naslednji opazni trendi:

- v področnih zakonih se pojavljajo rešitve, po katerih pritožba zoper upravni akt ni dovoljena, ali pa prihaja do prenosa prvostopenjskega odločanja z nižjih organov neposredno na ministrstva; oboje ima za posledico, da je zoper tako odločbo možen samo še upravni spor, ni pa več instančnega upravnega odločanja oziroma pravnega sredstva;

- poleg izključitve pritožb področni zakoni pogosto določajo, da mora sodišče v upravnem sporu odločati prednostno, in/ali določajo krajše roke za odločanje od tistih, določenih z ZUS-1, oziroma za odločanje določajo roke, ki so glede na zahtevnost problematike neustrezni;

- upravnemu in vrhovnemu sodišču se nalagajo nove pristojnosti oziroma področja odločanja, pri čemer nekatera tudi presegajo odločanje o posameznih upravnih aktih in širijo pristojnosti na odločanje o splošnih aktih, skupaj pa to pomeni vztrajno povečevanje pripada zadev.

Normativne spremembe imajo tako skupaj z razvojem pravne prakse za posledico vse večjo kadrovsko, finančno in organizacijsko stisko upravnega sodstva kot tudi vrhovnega sodišča, ključno pa je, da vplivajo tudi na sistemske vidike in vlogo upravnega spora.

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

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

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE REŠITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1. Cilji predloga zakona

S predlogom zakona se veljavna ureditev upravnega spora prilagaja stališčem, ki so bila izoblikovana skozi večletno sodno prakso. Obenem zdajšnje razmere terjajo normativne rešitve, ki bodo s čim manj spremenjenimi kapacitetami sodnega sistema omogočale povečati učinkovitost odločanja v upravnem

sporu ob nespremenjenem standardu pravne varnosti. Predlagane spremembe bodo omogočile izvedbo postopkov upravnega spora s kar najboljšim izkoristkom procesnih možnosti, tako da bo upravnemu sodstvu olajšano obvladovanje reševanja zadev v razumnem roku (brez nepotrebnega odlašanja) in s tem strankam upravnega spora zagotovljeno učinkovito sodno varstvo.

2.2. Načela v predlogu zakona

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

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

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

2.3. Poglavitne rešitve

a) Predstavitev predlaganih rešitev

Eno najpomembnejših novosti, ki jo prinaša ta predlog zakona, predstavlja sprememba sestave sodišča. Pravilo senatnega sojenja kot primarna oblika odločanja v upravnem sporu se nadomešča s pravilom odločanja po sodniku posamezniku. Sodnik upravnega sodišča je namreč organizacijsko in položajno izenačen z višjim sodnikom. To pomeni, da mora izpolnjevati vse pogoje, ki jih Zakon o sodniški službi⁴⁹ (ZSS) določa za imenovanje za višjega sodnika. Predlagatelj ocenjuje, da lahko tudi upravni sodnik, ki sodi kot sodnik posameznik, zagotavlja enake garancije, kot bi jih sicer senat. Tako je tudi že po veljavni ureditvi, po kateri sicer velja pravilo senatnega sojenja, a hkrati dopušča tudi sojenje po sodniku posamezniku.⁵⁰ Sicer pa bo kljub predlagani novi rešitvi pravila sojenja po sodniku posamezniku upravno sodišče še vedno sodilo tudi v senatu, in sicer če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je od odločitve o tožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna, ali če tako določa drug zakon. Če so ti pogoji izpolnjeni, poda sodnik posameznik, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje, po predlagani ureditvi predsedniku sodišča predlog, da se o zadevi odloča v senatu.

Po predlagani ureditvi je slednja možnost organizacijske narave, namenjena zapletenim zadevam glede pravnih ali dejanskih vprašanj in zadevam, v katerih je od odločitve mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse upravnega sodišča še ni ali je takšen način senatne odločitve namenjen njenemu poenotenju. Sodnik posameznik predlog, da v zadevi, ki mu je dodeljena, odloča senat, posreduje predsedniku sodišča do razpisa pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo oziroma do predložitve zadeve

⁴⁹ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 91/09, 33/11, 46/13, 63/13, 69/13 – popr., 95/14 – ZUPPJS15, 17/15, 23/17 – ZSSve in 36/19 – ZDT-1C.

⁵⁰ Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku, če tako določa področni zakon (prvi odstavek 13. člena ZUS-1) ali če so izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 13. člena ZUS-1 (to je: če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 eurov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje; če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta; če gre za enostavno dejansko in pravno stanje; če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti).

na sejo. Do tega trenutka je sodnik posameznik že dovolj seznanjen z zadevo in lahko presodi, ali njena zapletenost zahteva senatno odločanje, zato je predlagana navedena časovna točka v postopku za podajo takega predloga. Po tej fazi postopka pa sodnik predloga ne more več podati. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Ker gre za organizacijski ukrep oziroma ukrep pravosodne uprave, zoper odločitev predsednika upravnega sodišča stranke nimajo možnosti pritožbe. Kadar po sklepu predsednika sodišča o upravni zadevi odloča senat, v njem sodelujejo sodnik posameznik, ki je podal predlog za odločanje v senatu, ter dva druga sodnika, ki ju določi predsednik upravnega sodišča na podlagi letnega razporeda sodnikov. Predlagana ureditev sledi že veljavni ureditvi ZPP in Zakona o kolektivnih tožbah⁵¹ (ZKoIT). ZPP v okviru gospodarskih sporov v 486.a členu omogoča, da lahko sodnik posameznik izjemoma predlaga predsedniku višjega sodišča, da se zadeva odstopi v odločitev senatu treh sodnikov, če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik višjega sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Preostala člana senata se izbereta na podlagi pravil sodnega reda o dodelitvi zadev na dan, ko je predsednik višjega sodišča ugodil predlogu. Smiselno enako določa ZKoIT v prvem odstavku 6. člena, in sicer, da lahko v primerih kolektivnih postopkov, kjer na prvi stopnji odloča sodnik posameznik, sodnik posameznik izjemoma predlaga predsedniku višjega sodišča, da se zadeva odstopi v odločitev senatu treh sodnikov, če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik višjega sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Preostala člana senata se določita na podlagi letnega razporeda sodnikov.

Posledica predlagane spremembe glede tega, da praviloma odloča sodnik posameznik, je tudi sprememba, po kateri ima v postopku, v katerem sodi senat (ker tako določa zakon ali je po odločitvi predsednika sodišča zadeva s sodnika posameznika prešla v odločanje senatu), pooblastila sodnika posameznika predsednik senata.

Po predlagani ureditvi bo sestava vrhovnega sodišča, kadar bo odločalo o pritožbi, odvisna od tega, ali je na prvi stopnji odločal senat ali sodnik posameznik. Tako bo vrhovno sodišče odločalo o pritožbi v senatu treh sodnikov, enako kot po veljavni ureditvi, če bo na prvi stopnji odločal senat; če bo na prvi stopnji odločal sodnik posameznik, pa bo tudi vrhovno sodišče odločalo o pritožbi po sodniku posamezniku. Sodnik posameznik bo imel tudi možnost, da s sklepom odstopi zadevo v odločitev senatu treh sodnikov, če bo ocenil, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj ali če je od odločitve o pritožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna.

Toženec v upravnem sporu je praviloma država oziroma občina. V upravnem sporu ju zastopajo organi, ki so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen če vlada oziroma župan ne določi drugega organa. S predlogom zakona se določa, da lahko vlada oziroma župan namesto organa, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, kot zastopnika določi državno ali občinsko odvetništvo, lahko pa za zastopanje pooblasti tudi odvetnika ali odvetniško družbo. S tem se lokalnim skupnostim, ki nimajo ustanovljenega občinskega odvetništva ali medobčinskega odvetništva ali določenega občinskega odvetnika,⁵² omogoča, da za zastopanje pooblastijo odvetnika ali odvetniško družbo. Enako možnost ima po predlogu tudi država. Predlagatelj meni, da je primerno, da imata država in lokalna skupnost tako možnost za vse tiste primere, ko bo sodišče odločalo o strokovno bolj zapleteni zadevi in bodo za zastopanje potrebna posebna znanja.

Upravno sodišče glede na v uvodu obrazloženo prakso ESČP, Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS, ki vplivajo na odločanje na glavni obravnavi, že zdaj v precej več zadevah odloča na ta

⁵¹ Uradni list RS, št. 55/17

⁵² 50.c člena Zakona o lokalni samoupravi v prvem odstavku določa:

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

način. Ob normativnih spremembah, ki navedeno prakso udejanjajo tudi v normativni ureditvi glede odločanja upravnega sodišča na glavni obravnavi, se hkrati z namenom skrajšanja in racionalizacije ter tudi ob upoštevanju načela koncentracije glavne obravnave uvaja možnost sodišča, da stranki odredi omejitve obsega in števila vlog ter ji določi rok, v katerem mora pripraviti pisni povzetek bistvenih vprašanj iz vloženih vlog, ter določi dolžino povzetka. Namreč, le s skrbnim in vnaprej pripravljenim postopanjem na glavni obravnavi tako na strani sodnika kot tudi strank postopka se lahko udejanji načelo koncentrirane glavne obravnave. Zato se določa tudi, da lahko sodišče stranki določi rok, v katerem sme poslati vlogo pred narokom. Če stranka v roku 15 dni ali izjemoma krajšem roku vloge ne pošlje, sodišče vloge ne upošteva. Sodišče sme stranki omejiti tudi čas podajanja navedb na naroku.

Na novo je izrecno določeno, da si morajo sodišče in stranke ves čas prizadevati za sklenitev poravnave. Tožena stranka pri sklepanju poravnave ni vezana na izdano upravno odločbo, je pa na novo določeno, da mora pri odločanju o tem, ali naj sklene poravnavo, presoditi tudi morebitne posledice, ki bi jih imela nesklenitev poravnave na javno korist in na trajanje nadaljnjega postopka.

Poleg spremembe sestave sodišča je ena najpomembnejših sprememb, ki jo prinaša novela ZUS-1, ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave. V upravnem sporu velja pravilo, da upravno sodišče na prvi stopnji odloča po opravljeni glavni obravnavi, ki je ključna prvina za zagotavljanje kontradiktornosti v postopku.

Vrhovno sodišče RS je v svojem sklepu št. X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 zapisalo:

»Glavna obravnava je v upravnem sporu namenjena tudi odločanju o tem, katere dokaze je treba izvesti za razjasnitev spornega dejanskega stanja. Zato izvedba glavne obravnave ni odvisna od presoje, katere dokaze je mogoče oziroma treba izvesti na glavni obravnavi, temveč je (tudi) to presojo treba opraviti prav na sami glavni obravnavi. Presoja, ali so izpolnjeni pogoji za izvedbo predlaganih dokazov na glavni obravnavi, po izrecnem stališču ustavnega sodišča tako ni dopustni izjemni razlog, da bi upravno sodišče odreklo izvedbo glavne obravnave.

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

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

Po sprejetju navedene odločbe vrhovnega sodišča je ustavno sodišče ponovno presojalo ustavno skladnost postopanja Upravnega sodišča RS, ki skladno z veljavnimi določbami ZUS-1 v konkretnem primeru ni izvedlo glavne obravnave. Ustavno sodišče je tako v letu 2022 odločilo o zadevi Up-794/18-25, v kateri je v 14. točki zapisalo: »... Ustavno sodišče ugotavlja, da jih je Upravno sodišče zavrnilo bodisi zato, ker je po njegovi presoji z njimi pritožnik želel dokazati dejstva, ki niso pomembna za njegovo odločitev, torej taka, ki na odločitev ne morejo vplivati, bodisi kot nedovoljene tožbene novote, bodisi kot take dokazne predloge, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, ker je zatrjevana dejstva mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov. Vsi navedeni razlogi so z vidika 22. člena Ustave sprejemljivi razlogi za zavrnitev dokaznih predlogov.«.

Zato je predlagatelj oblikoval predlog spremembe veljavnega 59. člena ZUS-1, po kateri bo sodišče lahko odločilo brez glavne obravnave ne le, kadar dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega

akta, med strankama ni sporno, temveč tudi, kadar bo dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, in sicer v naslednjih primerih:

- če bo že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena ZUS-1, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,
- če bodo stranke navajale zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno z ZUS-1 sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1), ali predlagana nova dejstva in dokazi ne bodo pomembni za odločitev,
- če bodo stranke predlagale zgolj take dokaze, ki ne bodo potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov,
- če bo šlo za spor med istima strankama, pa bo šlo za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo,
- če bo sodišče odločalo le na podlagi listin in so se stranke strinjale, da se glavna obravnava ne opravi, pri čemer sodišče ne bo vezano na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta.

Delno spremenjena je tudi določba glede volilnih sporov. Predlagana je ureditev, da sodišče praviloma sodi na seji v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov, s katerimi zavrnejo kandidature ali listo kandidatov ali se o volilni pravici posameznika odloča pred razpisanim dnem volitev.

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

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

V spodnjih preglednicah⁵³ je prikazano gibanje kadrovske opremljenosti Upravnega oddelka Vrhovnega sodišča RS od leta 2016 do leta 2020, število prejetih, rešenih in nerešenih zadev I Up ter obvladovanje njihovega pripada v navedenem obdobju, število prejetih, rešenih in nerešenih zadev I Up na sodnika, število pritožbenih zadev, v katerih je bila izvedena seja, in število razpisanih narokov v navedenem obdobju.

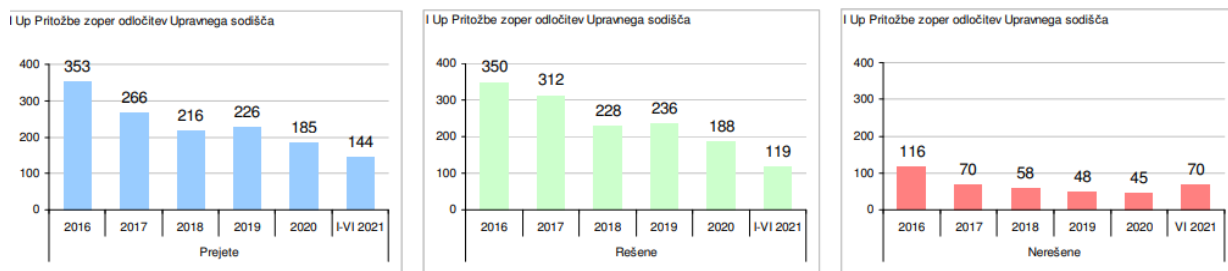
Kadrovska opremljenost Upravnega oddelka na Vrhovnem sodišču RS⁵⁴

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

Število prejetih, rešenih in nerešenih zadev I Up

⁵³ Podatki o delu Upravnega sodišča RS in Upravnega oddelka Vrhovnega sodišča RS v obdobju od leta 2016 do 30. 6. 2021 (vir podatkov: skladišče podatkov pri vrhovnem sodišču).

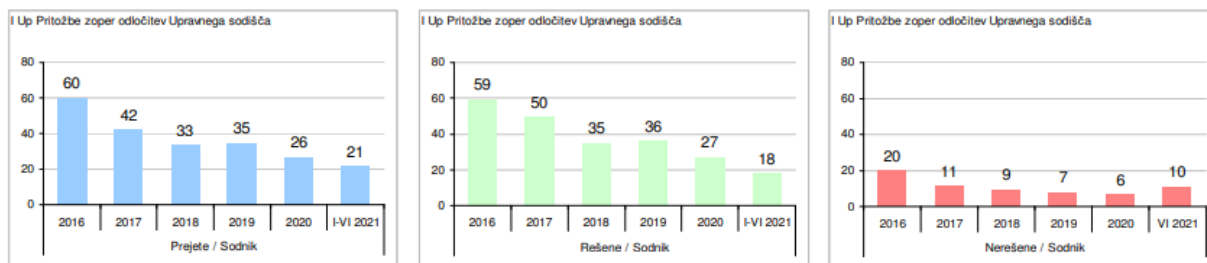
⁵⁴ Pri tem je treba pojasniti, da je bila dejanska prisotnost vrhovnih sodnikov v obdobju januar–junij 2021 na upravnem oddelku 6,7 sodnika.



Obvladovanje pripada zadev I Up

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

Število prejetih, rešenih in nerešenih zadev I Up na sodnika



Število pritožbenih zadev, v katerih je bila izvedena seja

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

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

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

b) Način reševanja

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

c) Normativna usklajenost predloga

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

č) Usklajenost predloga predpisa

- S samoupravnimi lokalnimi skupnostmi:

Ministrstvo za pravosodje je 9. marca 2021 poslalo prvi delovni osnutek predloga zakona v strokovno usklajevanje Združenju občin Slovenije in Skupnosti občin Slovenije, 11. marca 2021 pa še Združenju mestnih občin Slovenije. Svoja odziva sta podala Združenje občin Slovenije in Združenje mestnih občin Slovenije.

Združenje občin Slovenije je izpostavilo, da zakonski osnutek ne vsebuje prikaza finančnih posledic ter da ureditev, po kateri bo razpisanih več glavnih obravnav, občinam prinaša dodatne stroške, za njihovo kritje pa bi morale občine prejeti dodatna proračunska sredstva, sicer pa naj se glede tega ohrani sedanja ureditev.

Iz razlogov, ki so natančno pojasnjeni v uvodni obrazložitvi predloga zakona (odločbe ESČP, Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS), predlagatelj v tem delu ne more ohraniti veljavne ureditve. Dejstvo je, da upravno sodišče glede na v uvodu predloga zakona obrazloženo prakso ESČP, Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS, ki vpliva na odločanje na glavni obravnavi, že sedaj (vsaj od sklepa Vrhovnega sodišča RS, opr. št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, dalje) v precej več zadevah odloča na ta način. Z normativnimi spremembami se v tem delu pravzaprav že obstoječa praksa glede odločanja upravnega sodišča na glavni obravnavi udejanja tudi v normativni ureditvi. Zato po mnenju predlagatelja morebitne finančne posledice zaradi večjega števila glavnih obravnav za občine in organe državne uprave, ki kot stranke nastopajo pred sodiščem v upravnem sporu, niso posledica predloga tega zakona, temveč v obrazložitvi predloga tega zakona omenjenih odločb ESČP, Ustavnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS.

Je pa predlagatelj to pripombo upošteval v smeri določitve izjeme, po kateri sodišče ne opravi glavne obravnave (med drugim tudi) v primeru, če so se stranke strinjale, da se glavna obravnava ne opravi in sodišče odloča le na podlagi listin. V tem primeru lahko sodišče odloči na seji. Poleg tega bo lahko stranka tudi v primerih, ko bo med strankama sporno zgolj vprašanje pravilne pravne razlage in bo svoje pravne razloge navedla že v pisnih vlogah, ocenila, da ni potrebno, da se udeleži tudi naroka (četudi se druga stranka ni strinjala s tem, da se obravnava ne opravi). Predlog zakona namreč več ne vsebuje prvotno predvidene določbe, ki bi sankcionirala takšno ravnanje, torej odsotnost stranke z naroka.

Združenje mestnih občin Slovenije je predlagatelju poslalo pripombe Mestne občine Ljubljana (MOL), ki je glede predlagane spremembe petega odstavka 17. člena ZUS-1 izpostavila, da bi moral župan imeti možnost pooblastiti tudi drugi »organ lokalne skupnosti« za zastopanje v upravnem sporu. Po predlagani ureditvi ima župan možnost pooblastiti zgolj občinsko odvetništvo ali odvetnika oziroma odvetniško družbo. Zakon o lokalni samoupravi⁵⁵ (v nadaljevanju: ZLS) v 50.c členu določa, da občina lahko v občinski upravi ustanovi občinsko odvetništvo, da torej občinsko odvetništvo ni organ, ki bi ga občina morala obvezno ustanoviti. Glede na navedeno po mnenju MOL izpostavljena spremenjena določba ZUS-1 ne daje občini izbire, da za zastopanje pred Upravnim sodiščem RS pooblasti svoj organ oziroma zaposlenega uslužbenca znotraj organa lokalne skupnosti. Če nima ustanovljenega občinskega odvetništva, bi lahko za zastopanje pooblastila zgolj odvetnika oziroma odvetniško družbo, kar pa ne vzpostavlja enakega položaja pri zagotavljanju pravice do sodnega varstva.

⁵⁵ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF, 14/15 – ZUUJFO, 11/18 – ZSPDLSL-1, 30/18, 61/20 – ZIUZEOP-A in 80/20 – ZIUOOPE.

Predlagatelj glede predloga spremenjenega petega odstavka 17. člena ZUS-1 pojasnjuje, da je namen te spremembe jasno določiti, kdo je »drug organ države oziroma lokalne skupnosti«, ki ga lahko vlada ali župan po vložitvi tožbe določi za zastopnika. To je lahko po mnenju predlagatelja le tak organ, ki je na nivoju države ali lokalne skupnosti ustanovljen (med drugim tudi) za zastopanje državnih organov oziroma lokalne skupnosti pred sodišči. To je na nivoju države Državno odvetništvo RS, na nivoju lokalne skupnosti pa v skladu s 50.c členom ZLS občinsko odvetništvo. Drži, da občinsko odvetništvo ni organ, ki bi ga občina morala obvezno ustanoviti. ZLS jasno določa, da občina lahko v občinski upravi ustanovi občinsko odvetništvo. Dve ali več občin lahko v skladu z določbami ZLS, ki urejajo skupni organ občinske uprave, ustanovi medobčinsko odvetništvo. Če občina ne ustanovi občinskega odvetništva ali medobčinskega odvetništva, pa lahko z odlokom o organizaciji in delovnem področju občinske uprave določi, da naloge občinskega odvetništva opravlja občinski odvetnik. Občina ima na voljo torej več možnosti.

Hkrati pa želi predlagatelj s spremembo petega odstavka 17. člena ZUS-1 jasno določiti še, da lahko tako država kot lokalna skupnost za zastopanje določi ne le državno oziroma lokalno odvetništvo, temveč lahko za zastopanje pooblastita tudi odvetnika ali odvetniško družbo. S tako predlagano ureditvijo pa se z ničemer ne posega v ureditev, da toženca (torej državo, lokalno skupnost oziroma drugo pravno osebo, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan) v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Če je izpodbijani akt izdala občina, bo torej župan lahko še vedno za posamezna procesna dejanja (npr. zastopanje na glavni obravnavi) pooblastil zaposlenega uslužbenca znotraj občine, pogoji za takšno opravo procesnih dejanj na podlagi pooblastila župana pa ostajajo enaki, kot so že po sedaj veljavni ureditvi.

MOL je podala tudi pripombe na predlagane spremembe in dopolnitve 56. člena ZUS-1 (pravica do dostopa do posnetka zapisnika). Glede tega je predlagatelj sledili (med drugim) tudi argumentom MOL in te predvidene rešitve predlog zakona več ne vsebuje.

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

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

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

Zakon bo imel finančne posledice za državni proračun in ne bo imel finančnih posledic za druga javna finančna sredstva.

Za implementacijo predloga tega zakona bodo na Upravnem sodišču RS in Vrhovnem sodišču RS potrebne določene kadrovske okrepitve.

Na Upravnem sodišču RS se pri potrebah po dodatnih kadrih upošteva t. i. kabinetno sojenje, ki pomeni ekipe sodnika, strokovnega sodelavca in sodnega zapisnikarja. Ob nespremenjenem številu sodnikov bo za zagotovitev učinkovitega sojenja po tem principu treba na novo zaposliti 10 strokovnih sodelavcev in 17 sodnih zapisnikarjev, zaradi povečanja obsega dela (večje število glavnih obravnav, dodaten obseg sodne uprave, povečanje števila zaposlenih) pa tudi enega informatika, kar vse skupaj letno znaša 571.294,00 EUR dodatnih sredstev.

Predlagane procesne rešitve pa bodo vplivale tudi na povečanje pripada zadev najvišjega sodišča v državi. Z namenom zagotavljanja sojenja v razumnem roku in preprečitve še nadaljnjega kopičenja

nerešenih zadev na oddelku bo zato nujna okrepitev s petimi strokovnimi sodelavci, za kar bodo potrebovali dodatnih 142.500,00 EUR letno.

Zaradi zagotovitve zaposlitve ustreznega števila dodatnega kadra tako na Upravnem sodišču RS kot Vrhovnem sodišču RS bodo tako potrebna dodatna sredstva v višini 713.794,00EUR na letni ravni.

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

Finančne posledice predlaganega zakona bodo zaradi novih zaposlitev začele nastajati proti koncu leta 2023 in se bodo v celoti odrazile v proračunu za leto 2024. Glede na to, da sta proračuna za leti 2023 in 2024 že sprejeta, bosta morala Upravno sodišče RS in Vrhovno sodišče RS vse morebitne finančne posledice sprejetega zakona zagotoviti v okviru njunega finančnega načrta s prerazporeditvami oziroma ob rebalansu ali spremembi proračuna.

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

5.1. Pravo EU

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom Evropske unije.

5.2. Prikaz ureditve v drugih pravnih sistemih

V nadaljevanju je prikazana primerjalnopravna ureditev upravnega spora, ki je povzeta po raziskavi oziroma študiji projekta »Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu« iz leta 2018.⁵⁶

Avstrija

Avstrija je na podlagi ustavnih sprememb iz leta 2012 (uveljavljene leta 2014) reorganizirala upravno sodstvo.⁵⁷ Če je bilo pred temi spremembami mogoče govoriti o enostopenjskem upravnem sodstvu, sta bili z novelo vzpostavljeni dve stopnji upravnih sodišč. Prenovljena ustavna ureditev je prinesla delitev sodišč javnega prava: na eni strani na Ustavno sodišče Republike Avstrije (Verfassungsgerichtshof), na drugi strani pa zvezno upravno sodišče (Bundesverwaltungsgericht), deželna upravna sodišča (Landesverwaltungsgerichte) in zvezno finančno sodišče (Bundesfinanzgericht) na prvi stopnji ter vrhovno upravno sodišče. Upravni organ predstavlja edino stopnjo upravnega odločanja, saj o pravnih sredstvih zoper njegovo odločitev odločajo sodišča. Stranke njegovo odločitev izpodbijajo v sodnem pritožbenem postopku, v katerem, kolikor upravni organ svoje odločbe ne spremeni sam, ta nastopa kot ena od strank. V skladu z zvezno ustavo upravna sodišča (Verwaltungsgerichte) v zadevi odločajo sama in imajo pooblastilo ter dolžnost, da ugotovijo vsa dejstva v zadevi, vrhovno upravno sodišče pa odloča le takrat, kadar je njegova odločitev pomembna za razjasnitev pravnega vprašanja temeljnega pomena (o dopustnosti revizije in v reviziji, s čimer le posredno nadzira delovanje uprave). O pritožbah zaradi kršitve temeljnih pravic pa odloča zvezno

⁵⁶ Urednica in pedagoška mentorica: as. dr. Bruna Žuber, uni. dipl. prav., Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop: <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>.

⁵⁷ Glede pregleda avstrijske ureditve glej podrobneje v: Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop: <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>; poglavje 6.1. Primerjalnopravna ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave v Republiki Avstriji, avtorici Lora Briški in Špela Lovšin (s. 118–127).

ustavno sodišče. Razmejitev med tema pravnima sredstvoma temelji na vrsti pravnih norm, ki naj bi jih, kot zatrjuje stranka, upravno sodišče kršilo: norme ustavnega ranga ali druge vrste kršitev zaradi kršitve temeljnih pravic.

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

Zvezni Zakon o postopku pred upravnim sodiščem v 24. členu določa, da sodišče glavno obravnavo razpiše bodisi na zahtevo strank bodisi po uradni dolžnosti, če to šteje za potrebno. Glavne obravnave ni treba razpisati, če je vlogo stranke ali pritožbo treba zavreči ali pa je mogoče že na podlagi dokaznega gradiva ugotoviti, da je s pritožbo izpodbijan upravni akt treba razveljaviti, akt oziroma dejanje izvajanja oblasti pa ugotoviti za protipravno; če se pritožbo zaradi molka organa zavrže, zavrne ali če se zadeva uredi s pomočjo sodnega uradnika. Sodišče lahko ne glede na predlog strank opusti izvedbo glavne obravnave, če zakon ne določa drugače in če ni pričakovati, da bi javna obravnava pripomogla k razjasnitvi zadeve, ter ne gre za nasprotovanje 6. členu EKČP ali 47. členu Listine temeljnih pravic EU. Sodišče glavne obravnave prav tako ni dolžno izvesti, če so se ji stranke izrecno odpovedale. Skozi prakso vrhovnega upravnega sodišča se določba 24. člena razlaga skupaj s 44. členom zakona, v katerem je zapovedana splošna obveznost izvedbe ustne obravnave za kazensko-upravne (prekrškovne) zadeve oziroma po katerem se izvedba javne obravnave lahko opusti v naslednjih taksativno naštetih primerih: če sodišče tožbo zavrže, če se v pritožbi izpodbija le nepravilna pravna ocena, če se pritožba nanaša samo na višino izrečene globe, če izpodbijana odločitev nalaga globo v višini do 500 evrov, če se s pritožbo izpodbija le procesna odločitev sodišča. Poleg tega mora biti kumulativno podan pogoj, da nobena od strank ni zahtevala izvedbe glavne obravnave. Pritožnik mora zahtevati izvedbo glavne obravnave v pritožbi zoper odločitev upravnega organa ali pa v predlogu, s katerim zahteva, naj sodišče presodi spremenjeno odločitev upravnega organa (Vorlageantrag). Ta ima namreč v postopku pritožbe možnost, da svojo odločitev spremeni, stranka pa, da tudi zoper spremenjeno odločitev zahteva sodni nadzor. Možnost zahtevati izvedbo glavne obravnave imajo tudi druge stranke postopka (torej ne samo pritožnik). Prošnja za izvedbo glavne obravnave se lahko umakne le ob soglasju drugih strank postopka. Če deželni ali zvezni zakon ne določa drugače, lahko upravno sodišče, čeprav so stranke zahtevale izvedbo glavne obravnave, te ne izvede, če iz spisa ne izhaja, da bi ustna obravnava dodatno pripomogla k razjasnitvi zadeve, in če se s tem ne kršita 6. člen EKČP ter 47. člen Listine EU o temeljnih pravicah. Upravno sodišče ne izvede ustne obravnave, če se ji stranke eksplicitno odpovedo (takšno odpoved lahko podajo do začetka sojenja na drugi stopnji). Iz zakonskega besedila izhaja obstoj splošne obveznosti izvedbe glavne obravnave. Odstop od tega pravila mora sodišče skladno s sodno prakso utemeljiti.

Nemčija

Upravni spor v Zvezni Republiki Nemčiji ureja Zakonu o upravnem sodstvu, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).⁵⁸ O zakonitosti upravnih organov določajo sodišča, ki so

⁵⁸ Glede pregleda nemške ureditve glej podrobneje v: Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop: <http://www.pf.uni->

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

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

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

obravnavne se odloči tudi v posebnem postopku abstraktne kontrole norm (gl. 47. člen VwGO), odloča v postopku revizije, kjer se ne ugotavljajo nova dejstva, in podobno.

Hrvaška

Republika Hrvaška je z uveljavitvijo Zakona o upravnih sporovih (ZUS) v letu 2012 izvedla celovito reformo upravnega spora na Hrvaškem in s tem prekinila veljavo dotedanje ureditve zveznega Zakona o upravnih sporih Socialistične federativne republike Jugoslavije (hr. Zakon o upravnih sporovih SFRJ), ki je bil nato ob osamosvojitvi Republike Hrvaške prevzet v hrvaški pravni red in se je z nekaterimi spremembami in dopolnitvami uporabljal vse do sprejema sedanjega zakona.⁵⁹ Zanj je bilo značilno enostopenjsko odločanje upravnega sodišča, sodišče pa je praviloma odločalo na nejavni seji, zaradi zapletenosti sporne zadeve ali če je bilo to potrebno zaradi boljše razjasnitve stanja stvari, pa je lahko sodnik razpisal ustno obravnavo, ki jo je lahko predlagala tudi stranka.

V Republiki Hrvaški v upravnem sporu odločajo upravna sodišča in Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške (Visoki upravni sud Republike Hrvatske). Skupaj z Zakonom o sodiščih so bila v letu 2011 kot prvostopenjska upravna sodišča ustanovljena upravna sodišča v Zagrebu, Splitu, Osijeku in na Reki, Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške pa deluje v Zagrebu.⁶⁰ Upravna sodišča odločajo o tožbah zoper posamezne odločitve javnih organov, tožbah proti javnim organom, tožbah zaradi molka organa in tako naprej, Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške pa odloča kot pritožbeni organ zoper odločitve upravnih sodišč, o zakonitosti splošnih aktov, sporih o pristojnosti med upravnimi sodišči in v drugih zakonsko predpisanih primerih. Po splošnem pravilu 14. člena hrvaškega ZUS, v upravnih sporih pred upravnimi sodišči sodi sodnik posameznik. Za Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške pa je značilno senatno sojenje v senatu treh sodnikov, razen v zadevah odločanja o zakonitosti splošnih aktov, v katerih odloča petčlanski senat.

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

1. če je tožena stranka v celoti priznala tožbeni zahtevek v odgovoru na tožbo ali tekom upravnega spora (po 42. členu ZUS),
2. v primeru, kadar sodišče odloča o tožbi na podlagi pravnomočne sodbe, izdane v vzorčnem postopku (po 48. členu ZUS),⁶¹
3. če ugotovi, da posamezna odločitev, ravnanje ali upravna pogodba vsebuje pomanjkljivosti, ki preprečujejo presojo njihove zakonitosti,
4. če tožeča stranka izpodbija le uporabo prava, dejansko stanje pa je nesporno in stranke v tožbi ali v odgovoru na tožbo izrecno ne zahtevajo izvedbe glavne obravnave,
5. če stranke o tem izrecno soglašajo (torej jasno in nedvoumno, pisno ali ustno na zapisnik), sodišče pa ugotovi, da ni treba izvesti novih dokazov; v primeru, da bo sodnik ocenil, da je izvedba obravnave nujno potrebna za pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja, bo ta kljub soglasju strank o neizvedbi.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

⁵⁹ Glede pregleda nemške ureditve glej podrobneje v: Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Ljubljana 2018, spletni dostop: <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>; poglavje 6.3. Primerjalnopravna ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave v Republiki Hrvaški, avtorja Rok Kljajič, Katja Štemberger (s. 139–157). Navedeni prispevek vsebuje tudi pregled nastajanja veljavnega zakona in njegove uskladitve z zahtevami EKČP (s. 140–142).

⁶⁰ Gl. statistiko in kadrovske sestavo upravnega sodstva: <https://sudovi.hr/hr/statistike/upravni-sudovi>.

⁶¹ Vzorčni postopek se izvede, kadar so pri sodišču predmet upravnih sporov v desetih ali več primerih vložene tožbe, ki se opirajo na isto pravno in dejansko podlago.

6.1. Administrativne in druge posledice

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

Predlog zakona bo pozitivno vplival na poslovanje upravnega sodstva. Predlagane spremembe bodo omogočile izvedbo postopkov upravnega spora s kar se da najboljšim izkoristkom procesnih možnosti, tako da bo upravno sodstvo uspelo obvladovati reševanje zadev v razumnem roku (brez nepotrebnega odlašanja) in bo tako strankam upravnega spora zagotavljalo učinkovito sodno varstvo. V ta namen se s predlaganim zakonom predlaga sprejem širšega nabora rešitev, ena najpomembnejših pa je ta, da se senatno sojenje kot primarna oblika odločanja v upravnem sporu nadomešča z odločanjem po sodniku posamezniku kot primarno obliko odločanja. Sodnik upravnega sodišča je namreč kot višji sodnik usposobljen za samostojno odločanje in se od njega upravičeno lahko pričakuje, da bo v sojenju zagotavljal enake garancije, kot bi jih sicer senat.

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

Predlog zakona v prizadevanju za skrajšanje in racionalizacijo ter ekonomičnost postopka upravnega spora, kar bo pozitivno vplivalo na poslovanje upravnega sodstva, v določenem delu terja tudi večjo skrbnost strank upravnega spora. Sodišču se daje možnost, da stranki odredi omejitev obsega in števila (pripravljalnih) vlog ter ji določi rok, v katerem mora pripraviti pisni povzetek bistvenih vprašanj iz vloženih vlog, ter določi dolžino povzetka. Prav tako bo lahko sodišče stranki določilo rok, v katerem sme poslati vlogo pred narokom. Po drugi strani pa se s predlogom zakona za stranke krepí pravna varnost, in sicer z oženjem nabora izjem, po katerih je sodišče do zdaj lahko odločilo, ne da bi izvedlo glavno obravnavo (sojenje na seji).

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

Predlog zakona nima posledic za okolje.

6.3 Presoja posledic na gospodarstvo

Predlog zakona nima posledic za gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic na socialnem področju

Predlog zakona nima posledic za socialno področje.

6.5. Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja

Predlog zakona nima posledic za dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6. Presoja posledic za druga področja

Predlog zakona nima posledic za druga področja.

6.7. Izvajanje sprejetega predpisa

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

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

/

7. PRIKAZ SODELOVANJA JAVNOSTI PRI PRIPRAVI PREDLOGA ZAKONA

Ministrstvo za pravosodje je predlog Zakona o spremembah Zakona o upravnem sporu (EVA 2021-2030-0018) pripravilo in uskladilo s strokovno javnostjo že v prejšnjem mandatu Vlade RS (2020 – 2022). Predlog zakona je bil predložen v obravnavo na Vladi RS, vendar je bila njegova nadaljnja obravnava zaradi konca mandata takratne Vlade RS zaključena. V novem mandatu je Ministrstvo za pravosodje pripravilo nov predlog Zakona o spremembah Zakona o upravnem sporu (EVA 2022-2030-0019), ki ohranja rešitve v skladu s ciljem prvotnega zakonskega predloga: s čim manj spremenjenimi kapacitetami sodnega sistema, ob hkratnem čim boljšem izkoristku procesnih možnosti, omogočiti večjo učinkovitost odločanja v upravnem sporu in ohraniti nespremenjene standarde pravne varnosti. Predlog zakona se od prvotnega razlikuje le deloma, in sicer v nekaterih manjših redakcijskih popravkih in nekaj predlogih sprememb in dopolnitev veljavnih členov (13., 14., 32., 57. in 59. člena ZUS-1) ter prehodnih določbah. Ministrstvo za pravosodje je dne 15. septembra 2022 predlog zakona predložilo v ponovno strokovno usklajevanje.

S posebnim dopisom so bili k podaji pripomb in predlogov pozvani: Vrhovno sodišče RS, Upravno sodišče RS, Sodni svet RS, Slovensko sodniško društvo, Državno odvetništvo RS, Vrhovno državno tožilstvo RS, Odvetniška zbornica Slovenije, Združenje občin Slovenije, Skupnost občin Slovenije, Združenje mestnih občin Slovenije, Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije, Gospodarska zbornica Slovenije in PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja.

Pripombe oziroma pisni odziv so podali: Vrhovno sodišče RS, Upravno sodišče RS, Sodni svet, Državno odvetništvo RS, Odvetniška zbornica Slovenije, Združenje občin Slovenije in PIC – Pravni center za varstvo človekovih pravic in okolja (PIC).

K predlaganim spremembam 13. člena ZUS-1, s katerimi se senatno sojenje kot primarna oblika odločanja v upravnem sporu nadomešča z odločanjem po sodniku posamezniku, sta posredovala svoje pripombe Odvetniška zbornica Slovenije in PIC.

Odvetniška zbornica Slovenije je izrazila pomislek, da zaradi predlaganih sprememb ne bi bila v upravnem sporu na račun učinkovitosti prizadeta pravna varnost. Po mnenju Odvetniške zbornice Slovenije prepustiti sodniku posamezniku presojo, kdaj gre za zapleteno zadevo glede pravnih in dejanskih vprašanj, ni v korist strokovnega odločanja in se zdi tvegano z vidika pravne varnosti.

PIC je menil, da ni potrebe po spreminjanju koncepta sestave sodišča, saj v praksi v azilnih postopkih v upravnem sporu v večini zadev že na podlagi veljavnega ZUS-1 odloča sodnik posameznik. PIC je izpostavil tudi pomen poenotene sodne prakse za azilne postopke, saj senatno sojenje zagotavlja veliko poenotenje sojenja, s tem pa tudi večjo pravno varnost. Senatno sojenje bi se moralo ohraniti kot primarni način sojenja, saj že veljavni ZUS-1 ureja situacije, v katerih lahko sodišče sodi po sodniku posamezniku in predlagane spremembe zato niso potrebne.

Predlagatelj pripomb ni upošteval, saj gre za eno bistvenih rešitev predloga zakona, s katero se glede na trenutne razmere, opisane v uvodni obrazložitvi predloga zakona, zasleduje temeljni cilj predloga zakona – s čim manj spremenjenimi kapacitetami sodnega sistema omogočiti povečanje učinkovitosti odločanja v upravnem sporu ob nespremenjenem standardu pravne varnosti. Glede na to, da se iz razlogov, opisanih v uvodni obrazložitvi predloga zakona, podaljšujejo pričakovani časi reševanja zadev na upravnem sodišču, predlagatelj predlagani ukrep širše možnosti sojenja po sodniku posamezniku ocenjuje kot nujen. Ključni del ustavne pravice do sodnega varstva je zagotavljanje, da je to varstvo učinkovito in hitro, zato je nujno sprejeti med predlaganimi tudi ta ukrep, pri čemer po mnenju predlagatelja predlagana ureditev v ničemer ne zmanjšuje same kakovosti sojenja.

Poudariti je treba, da sojenje po sodniku posamezniku ni novost. Tudi PIC je v svojih pripombah izrecno izpostavil, da v azilnih zadevah praviloma sodijo sodniki posamezniki. Že navedena dejanska ugotovitev potrjuje, da predlagana sprememba v praksi ne bo znižala kakovosti sojenja ali pravic strank oziroma imela za posledico manj enotno sodno prakso, upošteva, da sodišča tako postopajo že sedaj.

Glede pravnih argumentov pa predlagatelj pojasnjuje, da sprememba 13. člena ne ukinja možnosti senatnega sojenja pred upravnim sodiščem. Senatno sojenje bo še vedno zahtevano v vseh primerih, ko bo šlo za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj ali če bo odločitve o tožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če bo šlo za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna. V tem primeru bo namreč nastopila dolžnost sodnika, da poda predlog, da o zadevi odloča senat.

Razlogi za predlagano ureditev so pojasnjeni v uvodni obrazložitvi, iz katere izhaja, da se obremenitev upravnega sodišča povečuje, pričakovani časi reševanja pa se podaljšujejo. Dolžnost predlagatelja je, da glede na podatke in opozorila (opozorilo s predlogi in izhodišči za naslovitev nastale situacije so v letih 2020 in 2021 na Ministrstvo za pravosodje večkrat podali tako Upravno sodišče in Vrhovno sodišče RS kot tudi Sodni svet) ustrezno odreagira. Pri tehtanju in oblikovanju rešitev je predlagatelj ocenil, da je z namenom zagotovitve uresničevanja 23. člena ustave na upravnosodnem področju predlagana ureditev nujna in primerna.

K predlaganim spremembam 14. člena ZUS-1, v skladu s katerimi Vrhovno sodišču RS odloča o pritožbi v senatu treh sodnikov, če je na prvi stopnji odločal senat, oziroma po sodniku posamezniku, če je na prvi stopnji odločal sodnik posameznik, in v skladu s katerimi sodnik posameznik s sklepom odstopi zadevo v odločitev senatu treh sodnikov, če meni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je odločitve o pritožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti, če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ta ni enotna, je podal pripombo PIC.

PIC je predlagal razmislek o možnosti, da se odločanje v pritožbenem postopku v senatu treh sodnikov določi vsaj za primere odločanja o pritožbah v upravnem sporu v skladu s 4. členom ZUS-1.

Predlagatelj predloga ni upošteval. Meni namreč, da vloga Vrhovnega sodišča RS (kot pojasnjeno v zgornji opredelitvi do pripombe PIC k predlogu sprememb 13. člena ZUS-1) ne more biti v vseh primerih vloga pritožbenega sodišča. Takšna ureditev razvojeni in onemogoči temeljno vlogo Vrhovnega sodišča RS – zagotavljanje enotne sodne prakse in razvoj prava. Predlagatelj meni, da se slednje (kot ugotavljajo pripombodajalci sami) kaže tudi v sedanjih ureditvi. Zato je po oceni predlagatelja predlagana sprememba nujna in primerna.

K predlagani spremembi 17. člena ZUS-1, s katero se določa, da lahko vlada oziroma župan namesto organa, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, za zastopanje pooblasti tudi odvetnika ali odvetniško družbo, je podalo pripombe Državno odvetništvo RS.

Državno odvetništvo RS je predlagalo dopolnitev predlagane spremembe petega odstavka 17. člena zakona, po kateri bi lahko Vlada RS za zastopanje države na strani tožene stranke v upravnem sporu pooblastila odvetnika oziroma odvetniško družbo izjemoma, in sicer zgolj v tistih primerih, kjer se organ ne bi zastopal sam in kjer zaradi kolizije interesov ne bi bilo mogoče njegovo zastopanje po državnem odvetništvu.

Predlagatelj pripombe ni upošteval. S predlagano določbo predlagatelj želi urediti procesno sposobnost za zastopanje v upravnem sporu. Predlog je mišljen kot opcija. S tako predlagano ureditvijo se z ničemer ne posega v ureditev, da toženca (torej državo, lokalno skupnost oziroma drugo pravno osebo, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan) v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. To pomeni, da bo predstojnik državnega organa ali župan lahko še vedno za posamezna procesna dejanja (npr. zastopanje na glavni obravnavi)

pooblastil v državnem organu oziroma občini zaposlenega uslužbenca. Predlagatelj pojasnjuje, da so v obrazložitvi podane situacije, kdaj se lahko zastopani organ (lahko pa tudi ne) odloči za zastopanje, navedene primeroma. ZUS-1 kot procesni predpis ne določa pogojev, kdaj oziroma pod katerimi pogoji se zastopani subjekt za to odloči. Iz prakse izhajajoča razlaga, da bi veljavna določba ZUS-1 lahko v prihodnosti vodila do interpretacije, da tožena stranka ne more za zastopanje pooblastiti odvetnika ali odvetniške družbe, je po mnenju predlagatelja preveč toga.

K predlaganim dopolnitvam 20. člena ZUS-1, s katerimi se določa, da lahko sodišče stranki odredi omejitev števila in obsega vlog ter ji naloži predložitev pisnega povzetka najbolj bistvenih navedb in podatkov iz vloženih vlog ter določi dolžino povzetka in omejitev časa za ustno podajanje navedb na naroku, so posredovali pripombe Odvetniška zbornica Slovenije, PIC in Združenje občin Slovenije.

Združenje občin Slovenije je predlagalo nomotehnično spremembo besedila tako, da se v novem četrtem odstavku beseda »pripravi« nadomesti z besedo »preloži« ali »poda«. Predlagatelj je predlog upošteval.

Odvetniška zbornica Slovenije se s predlaganimi dopolnitvami ni strinjala in je menila, da omejevanje števila in obsega vlog ter nalaganje priprave pisnega povzetka daje sodišču možnost, da prezre »prvotne« vloge ter prebere zgolj povzetke. Odvetniška zbornica Slovenije je izpostavila tudi vprašanje, kako se bo priprava povzetkov ovrednotila in obračunavala, ali se bodo sodišča v sodnih odločbah nato sklicevala zgolj na povzetke ter strankam očitala, da v povzetku nečesa niso zaobjele, kako bodo ti povzetki upoštevani pri odločanju in na kakšen način bo sodišče določilo dolžino povzetka.

PIC je tudi nasprotoval predlaganim omejitvam pisanih vlog in omejitvi časa za ustno podajanje navedb na naroku. Predlagani novi sedmi odstavek (»Sodišče lahko stranki odredi tudi omejitev časa za ustno podajanje navedb na naroku.«) po mnenju PIC tudi ne predstavlja zakonske materije, temveč spada pod okrilje procesnega vodstva.

Predlagatelj pripomb ni upošteval. Meni namreč, da je pravica do izjavljanja pred sodiščem zagotovljena v povezavi s pravico do učinkovitega sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena ustave in se logično nanaša na izjave, ki so za odločitev sodišča v konkretni zadevi pomembne. Predlagane določbe dopolnjujejo procesno možnost, ki jo ima sodnik že po 226. členu ZPP glede obsežne listinske dokumentacije. Predlagana ureditev se glede določitve rokov naslanja na ureditev iz 269. člena⁶² in 286.a člena⁶³ ZPP. Rok za pripravo pisnega povzetka je tako enak roku za vlaganje pripravljalnih vlog v pripravah na glavno obravnavo in v okviru glavne obravnave v pravnem postopku.

⁶² 269. člen ZPP:

Po prejemu tožbe se opravijo priprave za glavno obravnavo.

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

Priprave za glavno obravnavo vodi predsednik senata.

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

⁶³ 286.a člen ZPP:

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

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

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

Predlagatelj izpostavlja, da so po drugi strani glede predlagane ureditve, ki sodniku omogoča koncentrirano sojenje, v postopku strokovnega usklajevanja predloga zakona posredovali svoje izrecne pozitivne odzive tako Upravno sodišče RS kot tudi Vrhovno sodišče RS, v ponovnem strokovnem usklajevanju pa je tovrstno rešitev podprl tudi Sodni svet.

K prvotno predlaganim spremembam in dopolnitvam 25. člena ZUS-1, ki ureja povrnitev stroškov v upravnem sporu tako, da se v primeru izvedbe glavne obravnave stroški postopka povrnejo po določbah ZPP, sta posredovala pripombe Odvetniška zbornica Slovenije in Upravno sodišče RS.

Odvetniška zbornica Slovenije se ni strinjala s stališčem, da se tarifa za tožbo v upravnem sporu določi s posebnim pravilnikom in da se ne upošteva vrednost spora.

Upravno sodišče RS pa je menilo, da ni videti razumnejšega razloga za različen način povrnitve stroškov glede na to, ali sodišče odloča na seji ali na glavni obravnavi. Dejstvo, da je sodišče v zadevi odločilo na glavni obravnavi, samo po sebi še ne pomeni, da gre za zahtevnejšo zadevo. Predlagana ureditev je po mnenju Upravnega sodišča RS neskladna z ustavnim načelom enakega varstva pravic, ki prepoveduje, da bi posameznika v primerjavi z drugimi naslovniki pravne norme brez stvarnega razloga obravnavali drugače.

Predlagatelj je glede na opisane pripombe in pripombe drugih, ki so posredovali svoja mnenja v okviru ponovnega medresorskega in strokovnega usklajevanja ZUS-1C, odstopil od predloga sprememb in dopolnitev 25. člena ZUS-1, saj predlagana sprememba ni bistvena za doseganje ciljev predloga zakona.

K predlaganim dopolnitvam 57. člena ZUS-1, katerih namen je spodbuditi sklepanje poravnjav v upravnem sporu, je podal pripombe PIC.

PIC je menil, da v praksi v azilnih postopkih poravnava ni smiselna in lahko po nepotrebnem podaljša upravni spor. Stranka, ki se z izdano odločbo ne strinja, ima pravico zoper njo vložiti pravno sredstvo. V praksi poravnave v postopkih mednarodne zaščite, tudi v primerih, ko je na poravnavo napotilo upravno sodišče, niso bile sklenjene.

Predlagatelj pojasnjuje, da je predlog za uvrstitev dodatne določbe glede sklepanja poravnjav v usklajevanju predloga zakona podalo Upravno sodišče RS, ki je menilo, da je takšno obliko reševanja sporov na upravnopravnem področju treba razvijati, trend alternativnega reševanja sporov v teh zadevah se širi tudi v državah članicah EU. V upravnem sporu sta stranki pred sodiščem enakovredni (v skladu s procesnim načelom kontradiktornosti) in zato je poravnava možna kot eden od načinov reševanja sporov.

K predlaganim spremembam 59. člena ZUS-1, s katerimi se spreminjajo pogoji, ki morajo biti izpolnjeni, da sodišče lahko odloči brez glavne obravnave, je posredoval svoje pripombe PIC.

PIC je menil, da ni potrebe, da bi bile glavne obravnave obvezne v vseh zadevah, ampak predvsem takrat, ko je treba izvesti dokaze. PIC nasprotuje določbi 2. točke prvega odstavka (sedaj zadnja alineja

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

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

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

predlaganega drugega odstavka), saj stranke šele na glavni obravnavi dobijo informacijo o tem, kako zadevo »vidi« sodišče. Stranka pred glavno obravnavo dejansko ne ve, čemu se odpoveduje. PIC nasprotuje tudi ureditvi v drugi alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1 (sedaj četrta alineja predlaganega drugega odstavka), ker se neizvedba obravnave veže na »podobno« dejansko in pravno podlago, kar pa ni enako kot »identična« dejanska in pravna podlaga. Sporno je tudi to, da ni nujno, da bo sodil v obeh zadevah isti sodnik, pri čemer se bo sodnik v kasnejši zadevi oprl na dejansko stanje, ugotovljeno na obravnavi, na kateri ni bil prisoten. PIC je opozoril tudi na nejasnost v predlaganem šestem odstavku 59. člena ZUS-1. Pritožba je v skladu s 73. členom ZUS-1 dovoljena samo v primeru, ko je prvostopenjsko sodišče samo ugotovilo dejansko stanje in ga je ugotovilo drugače kot upravni organ z izpodbijano dokončno odločbo. Če je predmet pritožbenega postopka dejansko stanje, ki se ugotavlja v pritožbenem postopku, mora Vrhovno sodišče RS v skladu s prvim odstavkom 80. člena izvesti glavno obravnavo. To iz citirane določbe sicer ne izhaja izrecno, temveč smiselno. Zato je PIC menil, da bi bilo treba to izrecno zapisati tudi v šesti odstavku 59. člena ZUS-1.

Predlagatelj je po ponovni preučitvi pripomb in glede na odločbo Ustavnega sodišča RS št. Up-794/18-25⁶⁴ ob pripravi novega besedila 59. člena in spremljajoče ureditve smiselno upošteval tudi pripombe PIC, ki jih je slednji podal v tem delu.

Prav tako je smiselno upošteval tudi pripombe sodnika dr. Boštjana Zalarja, ki jih je podal v okviru faze strokovnega usklajevanja prvega osnutka predloga zakona. Dr. Boštjan Zalar je v svojih pripombah opozoril na predlagateljevo nepravilno utemeljitev predlaganih sprememb 59. člena ZUS-1. Predlagatelj je pripombo upošteval in primerno spremenil uvodno obrazložitev predloga zakona. Dr. Boštjan Zalar je v svojem mnenju izpostavil tudi vprašanje, kdaj je z vidika ESČP (ter tudi z vidika prakse Sodišča EU) treba razpisati ustno glavno obravnavo na upravnem sodišču in kriterije za razpis ustne obravnave v upravnem sporu z vidika prava EU. Menil je, da bi bilo primerneje, če bi predlagatelj pri odločitvi, kdaj je glavna obravnava obvezna, poleg stališča Vrhovnega sodišča RS, ki ga je oblikovalo v svoji odločitvi v zadevi X Ips 22/2020, upoštevati zlasti judikaturu in nosilne argumente v sodbah ESČP glede 6. člena EKČP v upravnih sporih in Sodišča EU glede 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah. Svoje stališče je podkrepil z argumenti in podrobno analizo odločb ESČP, in sicer poleg zadev Mirovni inštitut proti Sloveniji in Cimperšek proti Sloveniji tudi analizo in na nosilne razloge odločitev v zadevi *Ramos Nunez de Carvalho E Sa proti Portugalski*.

K predlaganim spremembam in dopolnitvam 64. člena ZUS-1, ki določa vezanost upravnega organa na izrek sodbe in na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno na glavni obravnavi v postopku, v katerem je sodišče ugodilo tožbi in odpravilo izpodbijani upravni akt, ter na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka, je posredoval pripombe PIC.

Po mnenju PIC se predlagatelj pri določanju načina izvršitve zgleduje po ureditvi, ki jo Zakon o ustavnem sodišču predvideva za odločanje o ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa in ne upravne odločbe, zato meni, da predlagana ureditev ni v celoti ustrezna. PIC opozarja tudi, da ni jasno razmerje med predlaganim tretjim odstavkom 64. člena ZUS-1 in prvim odstavkom 281. člena ZUP. Predvsem ni jasno, ali bi bili v primeru, ko bi sodišče skladno s tretjim odstavkom 64. člena ZUS-1 določilo način izvršitve sodbe, s katero bi odpravilo upravno odločbo, pravni učinki odprave iz prvega odstavka 281. člena ZUP izključeni.

Predlagatelj pripombe ni upošteval, saj ocenjuje, da se s predlagano ureditvijo na eni strani omogoča upravnemu sodišču, da jasno naloži izvršitveni način upravnemu organu in tako onemogoči, da bi se upravni organ izognil izvršitvi odločbe upravnega sodišča. S tem se krepi tudi avtoriteta in odgovornost upravnega sodišča.

Glede opozorila, vezanega na možnost odprave upravne odločbe, ki jo daje ZUP, predlagatelj pojasnjuje, da gre za različna pravna instituta.

⁶⁴ Odločba je dostopna na: up-794-18.pdf (us-rs.si).

Glede pripombe k petemu odstavku pa predlagatelj meni, da predlagana ureditev zgolj nadgrajuje že veljavni tretji in četrti odstavek. Predlagatelj se strinja, da bo upravno sodišče lahko presodilo, ali zadevo res vrniti upravnemu organu, ali pa bo odločilo samo. Z vidika varstva posameznikove pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja bo upravno sodišče zadevo vrnilo upravnemu organu predvsem v primerih, ko bo presodilo, da lahko dokazni postopek hitreje dopolni upravni organ, vendar pa upravni organ v tem primeru ne bo izvajal tudi drugih pravno relevantnih dokazov, ki jih je že izvedlo Upravno sodišče RS na glavni obravnavi.

K predlogu 27. člena (zdaj 26. člen), s katerim je bilo predlagano, da se v Zakonu o notariatu⁶⁵ (ZN) v 123.a členu črta možnost pritožbe na Vrhovno sodišče RS in se nadomesti z možnostjo upravnega spora, je posredovalo pripombe Upravno sodišče RS.

Upravno sodišče RS je v svojem mnenju opozorilo, da v primerih iz 123.a člena ZN ne gre za upravni spor (za presojo zakonitosti dokončnega upravnega akta, ki posega v pravni položaj tožnik), marveč se disciplinski postopek iz navedenega člena ZN vodi po pravilih ZPP. Predlagalo je, da se s predlogom zakona ne poseže v ureditev 123.a člena ZN, ampak v ureditev iz devetega odstavka 10. člena ZN, ki določa, da o tožbi zoper odločbo o imenovanju notarja odloči sodišče v postopku na prvi stopnji najkasneje v tridesetih dneh od njene vložitve, na drugi stopnji pa najkasneje v tridesetih dneh od prejema pritožbe.

Predlagatelj je pripombo ustrezno upošteval.

K predlogu 28. člena (zdaj črtan), s katerim je bilo predlagano, da se tudi v Zakonu o odvetništvu⁶⁶ (ZOdv) v 62. členu črta možnost neposredne pritožbe na vrhovno sodišče in se nadomesti z možnostjo upravnega spora, je prav tako podalo pripombo Upravno sodišče RS.

Upravno sodišče RS je opozorilo, da je v 62. členu ZOdv urejen disciplinski postopek za odvetnike, v katerem pa se uporabljajo določbe Zakona o kazenskem postopku⁶⁷ (ZKP), torej področje, ki ne spada v pristojnost Upravnega sodišča RS. Zato je predlagalo, da se določba iz predloga zakona črta.

Predlagatelj je pripombo upošteval.

K predlogu 29. člena (zdaj črtan), s katerim je bilo predlagano, da se v Zakonu o mednarodni zaščiti⁶⁸ (ZMZ-1) črta četrti odstavek 70. člena, ki zoper sodbe Upravnega sodišča RS omogoča neposredno pritožbo na Vrhovno sodišče RS, je podal pripombo PIC.

PIC je svojem mnenju izpostavil, da v skladu z Nomotehničnimi smernicami predlagana določba kot prehodna določba ne vsebuje vsega, kar bi morala (npr. roki za uskladitev določbe, ki posega v drug predpis, s tem predpisom). Predlagano materijo bi bilo treba urejati v ZMZ-1 in predlagano določbo črtati. Predlagatelj je na podlagi ponovne proučitve od te spremembe odstopil, vendar ne iz vsebinskih razlogov, temveč zato, ker je ustrežnejše, da se tovrstna sprememba vključi in obravnava v okviru sprememb in dopolnitev ZMZ-1. Podrobnejše razloge, ki jih mora predlagatelj pri pripravi navedenega gradiva z vidika sistemske ureditve (ZUS-1) proučiti in upoštevati v okviru priprave sprememb te področne ureditve, pa je predlagatelj obširno pojasnil v obrazložitvi k 26. členu predloga zakona.

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

⁶⁵ Uradni list RS, št. 2/07 – uradno prečiščeno besedilo, 33/07 – ZSReg-B, 45/08, 91/13 in 189/20 – ZFRO.

⁶⁶ Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19.

⁶⁷ Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo in 96/22 – odl. US.

⁶⁸ Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo in 54/21.

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

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

- dr. Dominika Švarc Pipan, ministrica za pravosodje,
- dr. Sebastjan Zbičajnik, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje,
- dr. Igor Šoltes, državni sekretar na Ministrstvu za pravosodje,
- Miha Verčko, generalni direktor Direktorata za civilno pravo, Ministrstvo za pravosodje.

II. BESEDILO ČLENOV:

1. člen

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

»13. člen

(1) Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku.

(2) Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov:

1. če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je od odločitve o tožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna,
2. če tako določa drug zakon.

(3) Če so izpolnjeni pogoji iz 1. točke prejšnjega odstavka, poda sodnik, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje, predlog predsedniku sodišča, da se o zadevi odloča v senatu. Predlog sodnik poda do razpisa pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo oziroma do predložitve zadeve na sejo. O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. Preostala člana senata se določita na podlagi letnega razporeda sodnikov.

(4) Pooblastila, ki jih ima sodnik, ima v postopku, v katerem v skladu z drugim odstavkom tega člena sodi senat, predsednik oziroma predsednica senata (v nadaljnjem besedilu: predsednik senata). Pred sejo oziroma narokom ima sodnik poročevalec enaka pooblastila, kot jih ima po določbah tega zakona predsednik senata.

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

2. člen

14. člen se spremeni tako, da se glasi:

»14. člen

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

(2) Vrhovno sodišče odloča o pritožbi po sodniku posamezniku, če je na prvi stopnji odločal sodnik posameznik.

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

3. člen

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

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

4. člen

V 18. členu se v prvem in drugem odstavku besedi »državno pravobranilstvo« nadomestita z besedilom »državno odvetništvo ali druga oseba, ki jo določa zakon«.

5. člen

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

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

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

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

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

6. člen

V 24. členu se črta sedmi odstavek.

7. člen

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

8. člen

V 32. členu se v drugem odstavku besedi »tožnikovo zahtevo« nadomestita z besedama »tožnikov predlog«.

V tretjem odstavku se beseda »zahteva« nadomesti z besedo »predlaga«.

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

V petem odstavku se v prvem stavku beseda »zahtevi« nadomesti z besedo »predlogu«, beseda »zahteve« pa z besedo »predloga«.

9. člen

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

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

10. člen

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

11. člen

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

12. člen

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

13. člen

54. člen se črta.

14. člen

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

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

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

15. člen

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

Drugi odstavek se spremeni tako, da se glasi:

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

16. člen

V 57. členu se v drugem odstavku doda nov drugi stavek, ki se glasi: »Sodišče in stranke si morajo ves čas prizadevati za sklenitev poravnave.«.

Na koncu tretjega odstavka se pika nadomesti z vejico in doda besedilo »pri odločanju o sklenitvi poravnave pa upošteva morebitne posledice sklenitve poravnave na javno korist ter višino stroškov in trajanje postopka v primeru, da poravnava ne bo sklenjena.«.

17. člen

59. člen se spremeni tako, da se glasi:

»59. člen

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

(2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi, kadar je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, v naslednjih primerih:

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena tega zakona, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,
- če stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen tega zakona), ali predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev,
- če stranke predlagajo zgolj take dokaze, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov,
- če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo,
- če sodišče odloča le na podlagi listin in so se stranke strinjale, da se glavna obravnava ne opravi, pri čemer sodišče ni vezano na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta.

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

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

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

(5) Kadar sodišče sodi na seji, seja ni javna.

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

18. člen

V 61. členu postane besedilo prvega odstavka besedilo člena.

Drugi, tretji in četrti odstavek se črtajo.

19. člen

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

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

Dosedanji tretji odstavek postane četrti odstavek.

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

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

Dosedanji peti odstavek postane šesti odstavek.

20. člen

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

21. člen

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

22. člen

V 84. členu se v drugem odstavku beseda »zahtevo« nadomesti z besedo »predlog«.

23. člen

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

24. člen

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

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

PREHODNE IN KONČNA DOLOČBA

25. člen

(1) Postopek, ki se je začel pred uveljavitvijo tega zakona, se nadaljuje in konča po določbah do sedaj veljavnega zakona.

(2) Ne glede na prejšnji odstavek se v postopku, ki se je začel pred uveljavitvijo tega zakona, glede pritožbe zoper sodno odločbo, ki je izdana po uveljavitvi tega zakona, uporabljajo določbe tega zakona.

26. člen

(1) V Zakonu o notariatu (Uradni list RS, št. 2/07 – uradno prečiščeno besedilo, 33/07 – ZSReg-B, 45/08, 91/13, 189/20 – ZFRO in 130/22) se v 10. členu deveti odstavek spremeni tako, da se glasi:

»O tožbi iz prejšnjega odstavka odloči sodišče najkasneje v 30 dneh od njene vložitve. Če je zoper odločbo sodišča prve stopnje v skladu z določbami zakona, ki ureja upravni spor, vložena pritožba, odloči sodišče druge stopnje o pritožbi v 30 dneh od njenega prejema.«.

(2) V 19. členu se sedmi odstavek spremeni tako, da se glasi:

»O tožbi iz prejšnjega odstavka odloči sodišče najkasneje v 30 dneh od njene vložitve. Če je zoper odločbo sodišča prve stopnje v skladu z določbami zakona, ki ureja upravni spor, vložena pritožba, odloči sodišče druge stopnje o pritožbi v 30 dneh od njenega prejema.«.

27. člen

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

28. člen

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

III. OBRAZLOŽITEV:

K 1. členu:

Prvi odstavek 13. člena veljavnega ZUS-1 določa, da upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, če ZUS-1 ne določa drugače. Senatno sojenje je tipično za višja sodišča, načelo kolegialnega odločanja pred višjimi sodišči določa v 36. členu tudi Zakon o pravdnem postopku⁶⁹ (ZPP). Upravno sodišče ima v sodnem sistemu Republike Slovenije v organizacijskem smislu in glede na položaj sodnikov položaj višjega sodišča (3. točka drugega odstavka 98. člena Zakona o sodiščih⁷⁰ (ZS)), zato je bilo senatno sojenje v upravnem sporu določeno kot pravilo, od katerega ureditev odstopa v primerih, ki so taksativno naštet v drugem odstavku veljavnega 13. člena ZUS-1,⁷¹ ko o zadevi odloča sodnik posameznik. Senat sestavljajo: en sodnik kot predsednik senata, sodnik poročevalec in sodnik – član senata (prvi odstavek 105. člena ZS). Senat poklicnih sodnikov zagotavlja večjo strokovnost, enotnost sodne prakse in s tem večjo pravno varnost.⁷²

Vrhovno sodišče RS je v sklepu pod opr. št. X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020 zavzelo stališče, da je tudi v upravnem sporu izvedba glavne obravnave obvezna, na njej pa se bo tako poleg pravnih vprašanj ugotavljalo tudi dejansko stanje. Vrhovno sodišče RS je v navedenem sklepu zapisalo, da »glede na pravico do glavne obravnave iz 22. člena ustave, ki izhaja iz navedenih stališč ustavnega sodišča, je treba šteti, da je navedena zakonska določba protiustavna, saj gre za nedopustno izjemo od glavne obravnave«. Gre za določbo druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki določa, da lahko upravno sodišče odloči brez glavne obravnave tudi, »če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev«. V obrazložitvi svojega sklepa je Vrhovno sodišče RS v 18. točki zapisalo tudi, da »Upravno sodišče navedene zakonske določbe ne sme (več) uporabiti kot podlago za odločanje na seji«.

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

Po oceni predlagatelja zdajšnje razmere na področju upravnega sodstva, predstavljene v uvodni obrazložitvi tega predloga zakona, terjajo normativne rešitve, ki bodo s čim manj spremenjenimi kapacitetami sodnega sistema omogočale povečati učinkovitost odločanja v upravnem sporu ob nespremenjenem standardu pravne varnosti. Glede na trend na tem področju se lahko utemeljeno predvideva, da se bo še povečala obremenjenost sodnikov in s tem tudi podaljšal čas reševanja

⁶⁹ Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US, 10/17, 16/19 – ZNP-1 in 70/19 – odl. US.

⁷⁰ Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20 in 203/20 – ZIUPOPdVE.

⁷¹ Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku v naslednjih zadevah:

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

⁷² Ude, Lojze, Galič, Aleš (2005): Pravdni postopek, zakon s komentarjem, 1. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV Založba, Ljubljana 2005.

posamezne zadeve, kar bo imelo za posledico večje število nerešenih zadev. Ob nadaljevanju takega trenda zato obstaja možnost, da bo ogrožena pravica do sojenja v razumnem roku, ki jo zagotavlja 23. člen Ustave Republike Slovenije⁷³ (ustava).

Predlagatelj se je pri oblikovanju ustreznih zakonskih rešitev najprej ustavil pri vprašanju, kaj sploh je povečanje učinkovitosti upravnega spora. Čeprav je gotovo, da je hitrost odločanja sodišča pomemben element, pa nikakor ni edini. Hitrost odločanja je v načelu lahko nasprotna učinkovitosti varstva bodisi procesnih bodisi materialnih pravic strank v postopku. Zato je kot povečanje učinkovitosti upravnega spora sprejemljiva le taka rešitev, ki ne pomeni posega v učinkovito varstvo pravic in na ustavi neutemeljenega posega v ustavno pravico do sodnega varstva iz 23. člena ustave.⁷⁴

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

Še vedno pa predlagana ureditev določa tudi sojenje v senatu. V skladu z drugim odstavkom predlaganega 13. člena upravno sodišče še vedno odloča v senatu treh sodnikov:

1. če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je od odločitve o tožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna,
2. če tako določa drug zakon.

V času priprave predloga zakona je bila proučena tudi možnost ureditve, po kateri bi senat treh sodnikov odločal o taksativno navedenih pomembnejših zadevah, ki so v upravnem postopku po naravi stvari praviloma vedno tako glede dejanskega stanja kot tudi glede pravnih vprašanj pravno najbolj zapletene in za katere že področni zakoni ne določajo, da v upravnem sporu o tožbi zoper izdano odločbo odloča senat. Predlagatelj je ocenil, da bi bilo normativno nemogoče znotraj sistemskega zakona razdelati prav vse situacije, ko mora odločati senat Upravnega sodišča RS. Zato je primerneje, da je to prepuščeno področni zakonodaji, ki ureja posamezno upravno področje.

Tretji odstavek predlaganega 13. člena določa način izvedbe senatnega sojenja v primeru, če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je od odločitve o tožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna. Če so ti pogoji izpolnjeni, poda sodnik posameznik, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje, predsedniku sodišča predlog, da se o zadevi odloča v senatu. Sodnik posameznik poda omenjeni predlog do razpisa pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo oziroma do predložitve zadeve na sejo. Takoj ob dodelitvi zadeve namreč sodnik nima upravnih spisov zadeve in velikokrat še ni jasno niti, ali so izpolnjene procesne predpostavke za vsebinsko obravnavanje tožbe, prav tako pa tudi ni jasno, katera v tožbi izpostavljena vprašanja bodo v upravnem sporu tudi dejansko sporna, pri čemer lahko stranke svoje navedbe podajajo še vse do prvega naroka za glavno obravnavo. Takrat pa je sodnik posameznik že dovolj seznanjen z zadevo in lahko presodi, ali njena zapletenost zahteva senatno odločanje, zato je predlagana navedena časovna točka v postopku za podajo takega predloga. Po tej fazi postopka pa sodnik predloga ne more več podati.

O predlogu sodnika posameznika odloči predsednik sodišča s sklepom, zoper katerega ni pritožbe. S tako ureditvijo želi predlagatelj doseči, da izbira sojenja po sodniku posamezniku ali v senatu ne bi bila

⁷³ Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

⁷⁴ Pirnat, Rajko, Nekaj misli o zvečanju učinkovitosti upravnega spora, Podjetje in delo, št. 6–7, 2005, str. 1039–1050.

posebej regulirana pravica strank in s tem nek na novo uzakonjen postopek, ki bi vključeval dodatna pravna sredstva ter bi lahko povzročal spore o tem, ali bi v zadevi moral soditi eden ali več sodnikov. Kot že pojasnjeno, sodnik posameznik zagotavlja enake garancije za sojenje kot senat. Je višji sodnik, temu primerno kvalificiran in sposoben samostojno odločiti v upravnem sporu, zato je sojenje po sodniku posamezniku enakovredno sojenju v senatu. Gre torej za organizacijski ukrep oziroma ukrep pravosodne uprave, zato zoper odločitev predsednika upravnega sodišča stranke nimajo možnosti pritožbe.

Kadar po sklepu predsednika sodišča o upravni zadevi odloča senat, v njem sodelujejo sodnik posameznik, ki je podal predlog za odločanje v senatu, ter dva druga sodnika, ki ju določi predsednik upravnega sodišča na podlagi letnega razporeda sodnikov.

Četrty odstavek predlaganega 13. člena na novo določa, da ima pooblastila sodnika posameznika v postopku, v katerem v skladu z drugim odstavkom tega člena sodi senat, predsednik senata, pred sejo oziroma narokom pa ima enaka pooblastila, kot jih ima po določbah ZUS-1 predsednik senata, sodnik poročevalec.

Določeno je tudi, da o obnovi postopka v primeru, ko v upravnem sporu na prvi stopnji odloča sodnik posameznik, odloča sodnik posameznik, v primerih iz drugega odstavka tega člena pa senat treh sodnikov (peti odstavek predlaganega 13. člena).

K 2. členu:

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

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

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

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

V predlaganem tretjem odstavku je (po vzoru tretjega odstavka 366.a člena ZPP) predvidena možnost, da sodnik posameznik s sklepom odstopi zadevo v odločitev senatu treh sodnikov, če oceni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj ali če je od odločitve o pritožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna. Razlogi za odstop zadeve v odločitev senatu treh sodnikov pritožbenega sodišča so torej enaki, kot so predlagani tudi v spremenjenem 13. členu ZUS-1 za predlog sodnika posameznika, da v zadevi pred upravnim sodiščem odloči senat.

K 3. členu:

S tem členom se spreminjata tretji in peti odstavek 17. člena veljavnega zakona, ki opredeljuje tožnika in toženca v upravnem sporu.

V tretjem odstavku 17. člena ZUS-1 je določeno, da je lahko tožnik tudi zastopnica oziroma zastopnik javnega interesa v primerih, ki jih določa ZUS-1. Ta v 18. členu določa, da je zastopnik javnega interesa državno odvetništvo. Navedeni člen sicer navaja državno pravobranilstvo, vendar je ta organ z začetkom uporabe Zakona o državnem odvetništvu⁷⁵ (ZDOdv) prenehal delovati, njegove pristojnosti pa je prevzelo Državno odvetništvo Republike Slovenije (94. člen ZDOdv). Skladno s tem tudi 100. člen ZDOdv določa, da v drugem zakonu uporabljeni izraz državno pravobranilstvo pomeni državno odvetništvo.

S predlagano spremembo se v tretjem odstavku 17. člena veljavnega zakona črta beseda »ta«, s čimer se dopušča, da lahko pravico vložiti tožbo zastopniku javnega interesa določi ne le ZUS-1, temveč tudi drug, področni zakon. Po prvem odstavku 18. člena ZUS-1 bo tako državno odvetništvo ostalo edini zastopnik javnega interesa v upravnem sporu, ki ga določa ZUS-1, hkrati pa bo lahko drug zakon določil, da ima določen državni organ ali organizacija status zastopnika javnega interesa, ki lahko zoper odločbo državnega organa vloži tožbo na upravno sodišče. Kot zastopnik (splošnega) javnega interesa tako kljub spremembi tretjega odstavka 17. člena glede na določilo 18. člena ZUS-1 ostaja državno odvetništvo. Vendar pa sprememba te določbe dopušča, da področna ureditev določi, da se tudi drugemu državnemu organu ali organizaciji daje legitimacija za vložitev tožbe, četudi ne zasleduje z vložitvijo tožbe lastnega interesa, ampak zasleduje širše – javne interese. To je še zlasti pomembno na področju varstva okolja in narave, kjer npr. veljavni Zakon o ohranjanju narave⁷⁶ v sedmem odstavku 137. člena določa, da ima nevladna organizacija, ki deluje v javnem interesu na področju ohranjanja narave, pravico zastopati interese ohranjanja narave v upravnih postopkih in upravnih sporih na način, kot to določa zakon.

Peti odstavek 17. člena ZUS-1 določa, da je toženec država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen če v primeru tožbe zoper državo oziroma lokalno skupnost Vlada Republike Slovenije (vlada) oziroma župan po vložitvi tožbe za zastopnika določi drug organ države oziroma lokalne skupnosti. Toženec je torej praviloma država oziroma občina in ne njuni organi. V upravnem sporu ju zastopajo organi, ki so izdali upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen če vlada oziroma župan ne določi drugega organa. S predlagano spremembo petega odstavka 17. člena se določa, da vlada oziroma župan lahko namesto organa, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, kot zastopnika določi državno ali občinsko odvetništvo, lahko pa za zastopanje pooblasti tudi odvetnika ali odvetniško družbo. S slednjim se lokalnim skupnostim, ki nimajo ustanovljenega občinskega odvetništva ali medobčinskega odvetništva ali določenega občinskega odvetnika,⁷⁷ omogoča, da za zastopanje pooblastijo odvetnika ali odvetniško družbo. Enako možnost ima po predlogu tudi država. Možnost zastopanja države po odvetniku ali odvetniški družbi je na novo predvidena za primere, ko bo sodišče odločalo o strokovno bolj zapleteni zadevi in bodo za zastopanje potrebna posebna znanja.

S tako predlagano ureditvijo pa se z ničemer ne posega v ureditev, da toženca (torej državo, lokalno skupnost oziroma drugo pravno osebo, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan) v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. To pomeni, da bo predstojnik državnega organa ali župan lahko še vedno za posamezna procesna dejanja (npr. zastopanje na glavni obravnavi) pooblastil v državnem organu oziroma občini

⁷⁵ Uradni list RS, št. 23/17.

⁷⁶ Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 61/06 – ZDru-1, 8/10 – ZSKZ-B, 46/14, 21/18 – ZNOrg, 31/18 in 82/20.

⁷⁷ Zakon o lokalni samoupravi v 50.c členu v prvem odstavku določa:

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

zaposlenega uslužbenca. Pogoji za takšno opravo procesnih dejanj pa ostajajo enaki, kot so že po sedaj veljavni ureditvi.

K 4. členu:

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

Predlagana dopolnitev je povezana s spremembo prvega odstavka 17. člena, ki dopušča, da lahko tožbo kot zastopnik javnega interesa vloži tudi oseba ali organ, ki ga določa drug področni zakon.

K 5. členu:

Predlagana dopolnitev 20. člena ZUS-1 bo sodišču omogočila, da bo stranki lahko odredilo omejitev števila in obsega vlog ter ji naložilo predložitev pisnega povzetka najbolj bistvenih navedb in podatkov iz vloženih vlog ter določilo dolžino povzetka. Lahko ji bo tudi določilo rok, ki ne bo smel biti krajši od 15 dni, v katerem bo stranka lahko poslala vlogo pred narokom. Če bodo to utemeljevale posebne okoliščine, bo sodišče lahko določilo tudi krajši rok, saj posamezni predpisi določajo roke različno in bi bila zato določitev najkrajšega možnega roka neprimerna. Če stranka ne bo ravnala v skladu z navodilom sodišča, sodišče njene vloge ne bo upoštevalo. Sodišče bo lahko tudi odredilo omejitev časa za ustno podajanje navedb na naroku. Glede na to, da gre za postopek, ki praviloma sledi predhodno izvedenemu postopku pred upravnim organom, je primerno, da ima sodišče pooblastilo, na podlagi katerega lahko doseže osredotočenje upravnega spora na njegova bistvena vprašanja brez nepotrebnega zavlačevanja postopka in s tem obremenjevanja sodišča.

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

Predlagana ureditev se glede določitve rokov naslanja na ureditev iz 269. člena⁷⁸ in 286.a člena⁷⁹ ZPP. Rok za predložitev/podajo pisnega povzetka je tako enak roku za vlaganje pripravljalnih vlog v pripravah na glavno obravnavo in v okviru glavne obravnave v pravnem postopku.

⁷⁸ 269. člen ZPP:

Po prejemu tožbe se opravijo priprave za glavno obravnavo.

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

Priprave za glavno obravnavo vodi predsednik senata.

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

⁷⁹ 286.a člen ZPP:

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

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

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

K 6. členu:

Sedmi odstavek 24. člena ZUS-1 določa, da pritožba zoper sklep, s katerim se dovoli vrnitev v prejšnje stanje, ni dopustna, razen če se ugotovi predlogu v nasprotju s petim odstavkom 24. člena, ki določa, da zaradi zamude roka za vložitev predloga za vrnitev v prejšnje stanje ni mogoče predlagati vrnitve v prejšnje stanje. Predlagatelj ocenjuje, da ni vloge vrhovnega sodišča, da odloča o pritožbah zoper procesne sklepe upravnega sodišča. Upošteva dejstvo, da ima upravno sodišče status višjega sodišča, tudi skladno z določbami ZPP⁸⁰ zoper procesne sklepe višjega sodišča ni pritožbe. Glede na navedeno je predlagano, da se v 24. členu črta sedmi odstavek.

K 7. členu:

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

K 8. členu:

ZUS-1 v 32. členu ureja pogoje za izdajo in vsebino začasne odredbe. Drugi odstavek določa, kdaj sodišče na tožnikovo zahtevo do izdaje pravnomočne odločbe zadrži izvršitev izpodbijanega akta. Tako ravna v primeru, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda.

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

Poleg tega je predlagan redakcijski popravek besedila v drugem, tretjem in petem odstavku, v skladu s katerim se »zahteva za izdajo začasne odredbe« spremeni v »predlog za izdajo začasne odredbe«.

K 9. členu:

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

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

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

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

⁸⁰ Sklep I Cpg 170/2019.

ZUS-1 pristojen za odločanje o zadevi. Po veljavnem drugem odstavku 13. člena ZUS-1 je sodnik posameznik pristojen za odločanje o zadevi, če:

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

Kadar torej po veljavni ureditvi odloča sodnik posameznik, je seveda pristojen tudi za ugotavljanje razlogov za zavrnjenje tožbe v primerih iz vseh točk prvega odstavka 36. člena ZUS-1. Kadar pa po veljavni ureditvi o zadevi odloča senat, so pristojnosti za ugotavljanje razlogov iz prvega odstavka 36. člena ZUS-1 deljene med senat in predsednika senata. Ker se s predlagano novelo črta drugi odstavek 13. člena ZUS-1 in se kot primarni način odločanja v upravnem sporu uvaja sojenje po sodniku posamezniku, je treba ustrezno spremeniti tudi tretji odstavek 36. člena, pri čemer se ohranja veljavna delitev pristojnosti med senatom in predsednikom senata ter sprememba v tem delu ne prinaša vsebinskih sprememb.

K 10. členu:

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

K 11. členu:

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

K 12. členu:

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

K 13. členu:

ZUS-1 v 54. členu določa, da sodišče obvesti stranke o vseh narokih za izvedbo dokazov, ki jim stranke lahko prisostvujejo. Stranke lahko pričam in izvedencem postavljajo vprašanja. Če nasprotna stranka vprašanju ugovarja, odloči o tem predsednik senata.

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

K 14. členu:

Prvi odstavek 55. člena določa, da vodi glavno obravnavo predsednik senata. Zadolžen je za organizacijo njenega poteka in vodenje vsebinske razprave. Poskrbeti mora, da se glavna obravnava opravi ob upoštevanju predpisanih pogojev in na način, ki v okoliščinah vsakokratnega primera zagotavlja, da bodo na njej obravnavana vsa pravna in dejanska vprašanja, pomembna za pravilno in zakonito odločitev v tožbi. Predsednik senata v okviru formalno procesnega vodstva izprašuje stranke, izvaja dokaze, daje besedo članom senata, strankam in njihovim zakonitim zastopnikom ter pooblaščenecem ter razglša odločbe senata (prvi odstavek 298. člena ZPP). Obenem skrbi za procesno vodstvo v materialnem smislu, to je v povezavi z vsebino v tožbi izpostavljenega spornega pravnega razmerja, s tem da zastavlja vprašanja in na drug primeren način skrbi, da se med obravnavo najdejo vsa odločilna dejstva, da se dopolnijo nepopolne navedbe strank o pomembnih dejstvih, da se ponudijo ali dopolnijo dokazila, ki se nanašajo na navedbe strank, in sploh, da se dajo vsa potrebna pojasnila, da se ugotovita sporno dejansko stanje in sporno pravno razmerje, ki sta pomembna za odločbo (285. člen ZPP). Namen materialnega procesnega vodstva je torej razjasniti, kaj je sporno in kaj bo v postopku obravnavano.⁸¹

Po predlagani spremenjeni ureditvi prvega odstavka 55. člena ZUS-1 bo vodenje glavne obravnave lahko namesto predsednika senata prevzel sodnik poročevalec. Predlagana je namreč ureditev, po kateri lahko senat ob razpisu naroka odloči, da vsa ali posamezna pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja naroka predsednik senata, preidejo na sodnika poročevalca. Predlagatelj takšno odločitev utemeljuje z vlogo sodnika poročevalca v postopku. Sodnik poročevalec je najbolj seznanjen z vsebino zadeve, zato bi lahko v tem delu (priprava in vodenje naroka) prevzel vlogo predsednika senata. To naj bi veljalo v postopku na prvi stopnji. V skladu s predlagano ureditvijo sodnik poročevalec ne opravlja funkcije predsednika senata že po samem zakonu, ampak na podlagi sklepa senata. Pri tem se ureditev zgleduje po četrtem odstavku 347. člena ZPP, ki določa, da senat sodišča druge stopnje ob razpisu obravnave lahko odloči, da pooblastila, ki jih ima glede priprave in vodenja obravnave predsednik senata, preidejo na sodnika poročevalca.

K 15. členu:

ZUS-1 v 56. členu določa, da se o glavni obravnavi piše zapisnik. V pravni teoriji⁸² velja stališče, da določba prvega odstavka obravnavanega člena ne zahteva izključno pisnega sledenja poteku glavne obravnave. Zato je treba besedno zvezo »se piše« razlagati v kombinaciji s katerim koli sprotnim nastajanjem zapisa, ki je po vsebini najmanj enako informativen kot klasično (na)pisan zapisnik. To brez dvoma lahko velja za zvočno in slikovno sledenje glavni obravnavi, kjer zapis nastaja sproti. Z namenom jasnejše opredelitve je v prvem odstavku 56. člena ZUS-1 predlagano, da se beseda »piše« nadomesti z besedo »vodi«, ki jo uporablja tudi ZPP (prvi odstavek 125. člena).

Drugi odstavek 56. člena ZUS-1 določa, da zapisnik podpišeta predsednik senata in zapisnikar. Navedeno določbo je treba prilagoditi predlagani spremembi koncepta sestave sodišča v 13. členu ZUS-1, zato je predlagana ustrezná sprememba, ki ne vpliva na vsebino ureditve, po kateri zapisnik podpišeta

⁸¹ Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 319.

⁸² Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 322.

predsednik senata (ali sodnik poročevalec, pooblaščen za vodenje glavne obravnave in v tem okviru tudi za sestavo zapisnika, ali sodnik posameznik) ter zapisnikar.

K 16. členu:

S predlaganima dopolnitvama želi predlagatelj še dodatno spodbuditi stranki k sklepanju poravnav. Predlagana ureditev tako sledi ureditvi v 11. členu ZPP, v skladu s katero si morajo sodišče, stranke in drugi udeleženci prizadevati, da se postopek opravi brez zavlačevanja in s čim manjšimi stroški, ter ureditvi v 279.c členu ZPP, ki zavezuje sodišče in stranke k prizadevanju za sklenitev sodne poravnave.

Stranke lahko sodno poravnavo v upravnem sporu sklenejo že po veljavni ureditvi, in sicer vse do izdaje sodbe. Sodna poravnava mora biti v skladu z zakonskimi normami, tj. kar lahko upravni organ določi v izreku zakonitega upravnega akta, po drugi strani pa mora zadostiti tudi javnemu in zasebnemu interesu. Sklenjena sodna poravnava deloma ali v celoti nadomesti upravni akt. Z namenom spodbuditi toženo stranko oziroma odpraviti njene zadržke glede sklepanja poravnav že ZUS-1 izrecno določa, da tožena stranka pri sklepanju poravnave ni vezana na izdano odločbo. S predlagano ureditvijo se slednje še dopolnjuje, in sicer z izrecno navedbo, da tožena stranka pri odločitvi, ali skleniti sodno poravnavo, upošteva poleg morebitnega posega v javno korist, ki bo nastopil s sklenitvijo sodne poravnave, tudi vidik stroškov nadaljevanja postopka (v primeru neuspeha je treba tožeči stranki stroške povrniti) kot tudi trajanja postopka. V okviru tovrstne presoje je tožena stranka dolžna (tudi glede na tek upravnega postopka pred upravnim organom) ustrezno pretehtati vpliv nadaljevanja takšnega postopka tudi z vidika uresničevanja posameznikove pravice do sojenja v razumnem roku in glede na vpliv, ki bi ga sodna poravnava lahko imela na druge postopke, ki se vodijo pred sodiščem (sporazumna razrešitev spora razbremeni sodišče nadaljnjega obravnavanja kot tudi izključi morebitno nadaljevanje postopka na višjih stopnjah). Vse te okoliščine je tožena stranka dolžna pretehtati.

K 17. členu:

V prvem odstavku 51. člena ZUS-1 je uzakonjeno pravilo, da upravno sodišče na prvi stopnji odloča po opravljeni glavni obravnavi. Glavna obravnava je ključni instrument za zagotavljanje pravice do sodelovanja v postopku (kontradiktornost postopka). Namen glavne obravnave je omogočiti strankam, da se izjavijo o vseh pravno pomembnih vidikih obravnavane zadeve, komentirajo izjave vseh udeležencev upravnega spora, se opredelijo do predlaganih dokazov, tudi tistih, ki jih bo sodišče izvedlo po uradni dolžnosti, predlagajo svoje dokaze ter pri izvedbi dokazov aktivno sodelujejo.

ZUS-1 v 59. členu ureja izjemo od pravila iz 51. člena ZUS-1, torej odločanje upravnega sodišča brez glavne obravnave, na seji. Tako lahko sodišče odloča brez glavne obravnave, če dejansko stanje, ki je podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. Glavna obravnava je namreč sredstvo za izvajanje dokazov, dokaze pa je treba izvajati za ugotovitev dejanskega stanja, pomembnega za odločitev. Če to ni sporno, glavna obravnava v upravnem sporu ni potrebna. Tudi po stališču Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP), ki ga je to ponovilo v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* (sodba št. 32303/13 z dne 13. 3. 2018), iz prvega odstavka 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) sicer izhaja pravica do javne oziroma ustne obravnave pred sodiščem prve in edine stopnje, vendar ta pravica ni absolutna, saj so izjemne okoliščine dopustne. Po mnenju ESČP so izjemne okoliščine, ki omogočajo odločanje brez glavne obravnave, tesno povezane z naravo spora, o katerem odloča sodišče. ESČP se je v eni od svojih zadev sklicevalo na svojo sodno prakso, po kateri so takšne okoliščine podane, kadar gre za odločanje o izključno pravnih ali zahtevnih vprašanjih ter ni dvoma glede verodostojnosti ali nasprotujočih dejstev. Prav takšna je izjema iz prvega odstavka 59. člena ZUS-1 (razen če gre za primer iz tretjega odstavka istega člena).⁸³

⁸³ Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 333.

Po predlogu spremenjenega prvega odstavka 59. člena sodišče lahko (še vedno, tako kot po veljavni ureditvi) odloči brez obravnave (sojenje na seji), če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med strankama ni sporno.

V drugem odstavku veljavnega 59. člena ZUS-1 so določene (dodatne) izjeme, ki opravičujejo odločanje sodišča brez glavne obravnave, četudi je dejansko stanje med strankama sporno.

Prva izjema omogoča odločanje brez glavne obravnave, če je že na podlagi tožbe in izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena ZUS-1, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom. Sodišče torej brez glavne obravnave lahko tožbi ugodi, kadar je dejansko stanje sporno, vendar le, če ne odloči tudi o stvari sami, temveč izpodbijani akt le odpravi.⁸⁴ Ovira pri uporabi te določbe pa je podana, če je v predhodnem upravnem postopku sodeloval še stranski udeleženec z nasprotnim interesom. Sodišče torej, kadar je v postopku udeležena še tretja oseba, ne sme odločiti brez glavne obravnave niti, če je očitno, da je treba tožbi ugoditi in zadevo vrniti v ponovno odločanje upravnemu organu.

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

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

Veljavna ureditev določa še eno izjemo (druga alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1), ki sodišču omogoča, da odloči brez glavne obravnave tudi, kadar je med tožnikom in tožencem dejansko stanje sporno, vendar stranke navajajo samo tista nova dejstva in dokaze, ki jih v skladu z ZUS-1 sodišče ne more upoštevati ali pa za odločitev niso pomembni.

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

Po sprejetju navedene odločbe vrhovnega sodišča je ustavno sodišče ponovno presojalo ustavno skladnost postopanja Upravnega sodišča RS, ki skladno z veljavnimi določbami in izjemami, kot jih določba 59. člen ZUS-1, v konkretnem primeru ni izvedlo glavne obravnave. Ustavno sodišče je tako 10. 11. 2022 odločilo v zadevi Up-794/18-25, v kateri je v 14. točki zapisalo: »... Ustavno sodišče ugotavlja, da jih je Upravno sodišče zavrnilo bodisi zato, ker je po njegovi presoji z njimi pritožnik želel dokazati dejstva, ki niso pomembna za njegovo odločitev, torej taka, ki na odločitev ne morejo vplivati, bodisi kot nedovoljene tožbene novote, bodisi kot take dokazne predloge, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, ker je zatrjevana dejstva mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov. Vsi navedeni razlogi so z vidika 22. člena Ustave sprejemljivi razlogi za zavrnitev dokaznih predlogov. Glede na to, da je Upravno sodišče tudi obrazložilo, zakaj meni, da gre za take razloge, in da tej obrazložitvi tudi ni mogoče očitati arbitrarnosti, ki jo prepoveduje 22. člen Ustave, Ustavno sodišče meni, da odločitev Upravnega sodišča, da zavrne izvedbo navedenih dokazov, ni protiustavna. Ustavno sodišče še dodaja, da pritožnikovega očitka, da Upravno sodišče ni opravilo glavne obravnave, ni obravnavalo kot samostojnega očitka, ker pritožnik ne zatrjuje, da bi bila izvedba glavne obravnave v njegovem primeru potrebna še iz kakšnega drugega razloga kot zaradi izvedbe dokazov pred Upravnim sodiščem.

⁸⁴ Torej sodišče samo ne more odločiti v sporu polne jurisdikcije, če ne opravi glavne obravnave in je dejansko stanje sporno.

Izvedbo glavne obravnave pred Upravnim sodiščem torej sam razume zgolj kot sredstvo za izvedbo dokazov, zato je njegov očitke o neizvedbi glavne obravnave neutemeljen že zato, ker niso utemeljeni njegovi očitki o protiustavnosti odločitve Upravnega sodišča, da ne izvede dokazov, ki jih je predlagal.»

Predlagatelj ugotavlja, da je Ustavno sodišče RS v navedeni zadevi presoja ustavno skladnost ravnanja Upravnega sodišča RS pri uporabi navedenih izjem in ugotovilo, da uporaba izjem, kot jih določa veljavni 59. člen ZUS-1, in s tem neizvedba glavne obravnave ne predstavlja kršitve 22. člena ustave. Ustavno sodišče v 14. točki svoje obrazložitve razčleni tri položaje, ki po njegovem mnenju predstavljajo ustavnopravno dopustne razloge, da lahko upravno sodišče kljub temeljni določbi 51. člena ZUS-1, da sodišče odloča po opravljeni glavni obravnavi, odloči na seji tudi ob spornem dejanskem stanju, in sicer:

- če stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati, torej nedovoljene novote,
- če stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in predlagajo dokaze, s katerimi se dokazujejo zgolj dejstva, ki niso pomembna za odločitev,
- če stranke predlagajo zgolj take dokaze, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov.

Predlagatelj ugotavlja, da se prva in druga alineja razlogov prekrivata z že veljavno drugo alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1. S predlagano spremembo 59. člena se tako dodaja zgolj nova tretja alineja, ki določa izjemo, da sodišče lahko odloči na seji, če stranke predlagajo glavno obravnavo le z namenom odločanja o izvedbi takih dokazov, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov.

Dodana pa je tudi nova izjema – nova možnost, po kateri lahko sodišče odloči brez glavne obravnave, če odloča le na podlagi listin in so se stranke strinjale, da se glavna obravnavo ne opravi, pri čemer sodišče ni vezano na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta. S to določbo se sodišču daje možnost, da odloči na seji tudi, če je dejansko stanje med strankama sporno, pri čemer odloča le na podlagi listin, stranke (tožnik, toženec in stranski udeleženec) pa se strinjajo, da se glavna obravnavo ne opravi. Predlagano je, da v takem primeru sodišče ni vezano na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta, tudi če odloči na seji. Predlagatelj ocenjuje, da je takšna možnost dopustna že na podlagi določb ZPP (primerjaj 279.a člen ZPP), saj prvi odstavek 22. člena določa neposredno uporabo določb ZPP, če ZUS-1 ne določa drugače.

Predlagatelj ocenjuje, da so navedene izjeme, ki določajo možnost sojenja na seji (in ne na glavni obravnavi) ustavnopravno dopustne v primerih, ko je namen glavne obravnave izvedba takšnih dokazov ali obravnavo dejstev, ki jih opredeljuje predlagana določba drugega odstavka. Na enak poudarek v odločbi Up-794/18-25 opozori tudi Ustavno sodišče RS, ko zapiše, da »Ustavno sodišče še dodaja, da pritožnikovega očitka, da Upravno sodišče ni opravilo glavne obravnave, ni obravnavalo kot samostojnega očitka, ker pritožnik ne zatrjuje, da bi bila izvedba glavne obravnave v njegovem primeru potrebna še iz kakšnega drugega razloga kot zaradi izvedbe dokazov pred Upravnim sodiščem. Izvedbo glavne obravnave pred Upravnim sodiščem torej sam razume zgolj kot sredstvo za izvedbo dokazov, zato je njegov očitke o neizvedbi glavne obravnave neutemeljen že zato, ker niso utemeljeni njegovi očitki o protiustavnosti odločitve Upravnega sodišča, da ne izvede dokazov, ki jih je predlagal«.

Predlagatelj tudi ocenjuje, da so navedene izjeme skladne s prakso ESČP (primerjaj Ramos Nunes de Carvalho E Sa proti Portugalski št. 55391/13, 57728/13 in 74041/13).⁸⁵

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

⁸⁵ Podrobneje v članku dr. A. Cevc, Čas za nadgraditev stališča do obveznosti glavne obravnave v upravnem sporu, Pravna praksa št. 26, leto 41 (2022).

Četrty odstavek 59. člena ZUS-1 določa izjemo, ki se nanaša na sojenje v sporih o zakonitosti volilnih aktov. Po veljavni ureditvi odloča sodišče v teh sporih na seji. S predlagano spremembo četrtega odstavka se izjema, po kateri sodišče odloči na seji, zameji le na tiste primere tekom kandidacijskega oziroma volilnega postopka po razpisu volitev, glede katerih se odloča do volilnega dneva, hkrati pa se s predlagano spremembo določa, da sodišče na seji sodi *praviloma*, kar sodišču omogoča, da se lahko vedno, ko ni treba zagotoviti sodnega varstva v skladu z 22. členom ustave,⁸⁶ odloči, da sodi na glavni obravnavi. Narava teh sporov zahteva izredno hitro odločanje, saj so v volilnih postopkih določeni roki za posamezna volilna opravila, da bi se volitve (bodisi lokalne volitve bodisi volitve v državni zbor) lahko izvedle na volilni dan, izjemno kratki. Kratki roki so zato določeni tudi za vložitev pravnih sredstev in za odločanje pristojnega sodišča o njih (rok 48 ur). V primerih, ko bo zahtevano posebno sodno varstvo volilne pravice po volilnem dnevu, pa bo sodišče ravnalo po 51. členu ZUS-1 oziroma področnem zakonu, ki ureja posamezno vrsto volitev, in odločilo po izvedeni glavni obravnavi.

Določba petega odstavka ureja med drugim tudi prehod pooblastil predsednika senata na poročevalca. Ker je v predlaganem četrtem odstavku 13. člena zakona določeno, da ima pred sejo oziroma narokom sodnik poročevalec enaka pooblastila, kot jih ima predsednik senata, je del določbe petega odstavka, po kateri ima sodnik poročevalec v postopku pred sejo enaka pooblastila, kot jih ima predsednik senata, nepotreben. Kot peti odstavek ostaja določba, da kadar sodi sodišče na seji, ta ni javna.

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

K 18. členu:

ZUS-1 v 61. členu določa:

- »(1) Sodišče odloči o sporu s sodbo, o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom, pa s sklepom, če ni s tem zakonom drugače določeno.
- (2) Senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov.
- (3) O posvetovanju in glasovanju se piše poseben zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar.
- (4) Senat se posvetuje in glasuje brez navzočnosti strank.«

Ker se s predlogom zakona predlaga senatno sojenje kot izjema od pravila, po katerem upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku, bi se morala ta sprememba odraziti tudi v diktiji drugega odstavka 61. člena. Predlagatelj pa po vpogledu v ureditev v ZPP, ki se subsidiarno uporablja tudi v upravnem sporu, ocenjuje, da so določbe drugega, tretjega in četrtega odstavka odveč, in predlaga njihovo črtanje. Da senat sprejme sodbo ali sklep z večino glasov, določa drugi odstavek 130. člena ZPP. Da se o posvetovanju in glasovanju piše poseben zapisnik, ki ga podpišejo vsi člani senata in zapisnikar, izhaja iz določb 127. člena ZPP. V 129. členu pa ZPP določa, da senat sprejema odločbe po posvetovanju z glasovanjem ter da smejo biti pri posvetovanju in glasovanju navzoči samo člani senata in zapisnikar. Le kadar je treba odločiti o enostavnejših vprašanjih, lahko odloči senat tudi na samem zasedanju.

K 19. členu:

64. člen ZUS-1 je podlaga za odločitev sodišča, ko presodi, da je tožba utemeljena, niso pa izpolnjeni pogoji za odločanje o tožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi. Po določbah navedenega člena lahko sodišče izpodbijani upravni akt le odpravi (prvi odstavek) ali ugotovi njegovo nezakonitost, če je akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi drugih

⁸⁶ V 22. členu (enako varstvo pravic):

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

oseb (drugi odstavek). Če sodišče izpodbijani akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponovni postopek (tretji odstavek), v katerem je pristojni organ pri izdaji novega upravnega akta vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na stališča, ki zadevajo postopek (četrti odstavek). Na to so vezani tudi drugi upravni organi, ki odločajo o rednih ali izrednih pravnih sredstvih zoper ta novi upravni akt (peti odstavek).⁸⁷

S predlaganim novim tretjim odstavkom se določa, da lahko upravno sodišče v sodbi, s katero odpravi izpodbijani upravni akt, določi način njene izvršitve. Predlagana določba se zgleduje po ureditvi iz Zakona o ustavnem sodišču⁸⁸ (ZUstS). Na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS lahko ustavno sodišče v odločbi, s katero odloči o protiustavnosti oziroma nezakonnosti predpisa, odloči tudi, kateri organ mora odločbo izvršiti in na kakšen način.⁸⁹

Četrti odstavek 64. člena ZUS-1 določa, da mora upravni organ izdati nov upravni akt v 30 dneh od dneva, ko je dobil sodbo, oziroma v roku, ki ga določi sodišče. Pri ponovnem odločanju je upravni organ po veljavni ureditvi vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegovo stališče, ki se nanaša na postopek. Na pravno mnenje in stališča sodišča glede postopka je vezan tudi vsak drug upravni organ, ki odloča o rednih ali izrednih pravnih sredstvih zoper nov upravni akt, izdan na podlagi sodbe sodišča. Opisana določba zagotavlja učinkovitost sodnega varstva, ki ga zahteva 23. člen ustave.⁹⁰ S predlagano dopolnitvijo četrtega odstavka 64. člena ZUS-1 se določa vezanost na izrek sodbe in na dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno na glavni obravnavi v postopku, v katerem je sodišče ugodilo tožbi in odpravilo izpodbijani upravni akt, ter na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka.

O predlagani vezanosti upravnega organa v ponovnem odločanju je podalo svoje stališče tudi Vrhovno sodišče RS, ko je v 33. točki sklepa X Ips 220/2016⁹¹ z dne 17. 5. 2017 zapisalo sledeče: »Ob morebitni ugotovitvi drugačnega dejanskega stanja glede revidentove udeležbe v poslih, kar bi narekovalo ugoditev tožbi, lahko sodišče ob izpolnjevanju za to podanih zakonskih pogojev samo odloči v zadevi ali pa odpravi izpodbijani upravni akt in vrne zadevo upravnemu organu v ponovni postopek, da skladno s pravnomočno sodbo sodišča o njej ponovno odloči. Ta bo pri tem vezan ne le na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka (64. člena ZUS-1), ampak tudi na s sodbo ugotovljena dejstva oziroma dejansko stanje, saj je to neločljivo povezano s pravnimi stališči glede pravice do izvedbe dokazov in s samim izrekom sodbe. Povedano drugače: upravni organ je v ponovljenem postopku vezan na materialno pravnomočno sodbo sodišča v upravnem

⁸⁷ Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, mag. Mira Dobravec Jalen in drugi, urednik dr. Erik Kerševan, 1. natis, GV Založba 2019, str. 356.

⁸⁸ Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20.

⁸⁹ Način izvršitve določi ustavno sodišče v izreku odločbe, praviloma v zvezi s tehnikami razveljavitve z odložnim rokom oziroma ugotovitvene odločbe. Ustavno sodišče to pooblastilo običajno uporablja zato, da v času teka roka, v katerem mora zakonodajalec odpraviti protiustavnosti (oziroma tudi po poteku roka, če zakonodajalec protiustavnosti ne odpravi v roku), zagotovi ustavno skladno izvrševanje zakonske ureditve oziroma učinkovito izvrševanje kakšne človekove pravice ali temeljne svoboščine. (*OdIUS XIV*, 22, U-I-198/03, Ur. l. 47/05; *OdIUS XVI*, 63, U-I-7/07, Up-1054/07, Ur. l. 54/07). Pooblastilo za določanje načina izvršitve krepi položaj ustavnega sodišča, in sicer tako v razmerju do zakonodajne oblasti kot tudi do sodne oblasti. Ustavno sodišče pooblastilo uporablja ne samo za določanje ustavno skladne razlage in uporabe protiustavnega predpisa, temveč pogosto tudi kot podlago za začasno določanje novih pravnih pravil. Del izreka, v katerem ustavno sodišče določi način izvršitve svoje odločbe, ima pravno moč zakonske norme in v tem pomenu ustavno sodišče pravzaprav opravlja zakonodajno funkcijo (*OdIUS XII*, 93, U-I-60/03, Ur. l. 131/03). Dokler zakonodajalec ne odpravi ugotovljene protiustavnosti, morajo vsa sodišča in drugi organi ravnati v skladu z določenim načinom izvršitve, kakor če bi šlo za zakon. V tem smislu ima določitev načina izvršitve enak učinek kot razveljavev zakona – v zadevah, ki še niso pravnomočno končane, je treba kot pravno podlago za odločitev uporabiti odločbo ustavnega sodišča. (<https://e-kurs.si/komentar/dolocitev-nacina-izvrsitve-2/>).

⁹⁰ V 23. členu (pravica do sodnega varstva) je določeno: Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Sodi mu lahko samo sodnik, ki je izbran po pravilih, vnaprej določenih z zakonom in s sodnim redom.

⁹¹ <http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/2015081111408934/>

sporu tako glede izreka kot tudi glede nosilnih razlogov, ki ta izrek utemeljujejo (2. člen ZS v povezavi s 1. členom ZUS-1).«

K 20. členu:

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

K 21. členu:

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

K 22. členu:

Tako kot v 23. členu zakona (8. člen tega predloga zakona) se tudi v 84. členu zakona, ki ureja možnost izdaje začasne odredbe do odločitve o reviziji, predlaga redakcijski popravek besedila v drugem odstavku, v skladu s katerim se »zahteva« revidenta za izdajo začasne odredbe spremeni v »predlog« revidenta za izdajo začasne odredbe.

K 23. členu:

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

K 24. členu:

ZUS-1 v 98. členu določa, pri katerem sodišču se vloži predlog za obnovo postopka, katero sodišče nato o njem odloči in v kakšni sestavi. Tako je v tretjem odstavku določeno, da o predlogu za obnovo postopka odloči sodišče v senatu treh sodnikov, če ZUS-1 ne določa drugače. Glede na predlagano spremembo 13. člena zakona je predlagana tudi sprememba tretjega odstavka 98. člena, in sicer tako, da o predlogu za obnovo postopka odloči sodnik posameznik, razen če je v postopku na prvi stopnji odločal senat. V tem primeru odloča sodišče v senatu treh sodnikov.

K 25. členu:

Predlagano je, da se postopki, ki se začnejo pred uveljavitvijo tega zakona, končajo po določbah do zdaj veljavnega zakona. Ne glede na navedeno pa je glede pritožbe v drugem odstavku predlagano, da

se v postopku, ki se je začel pred uveljavitvijo tega zakona, glede pritožbe zoper sodno odločbo, ki je izdana po uveljavitvi tega zakona, uporabljajo določbe tega zakona.

K 26. členu:

Predlog zakona spreminja tako določbe glede sestave Upravnega sodišča RS kot tudi določbe, ki urejajo sestavo in pristojnost za odločanje o pritožbah zoper odločitve Upravnega sodišča RS. Po predlagani ureditvi odloča Vrhovno sodišče RS o pritožbi v senatu treh sodnikov, če je na prvi stopnji odločal senat. Če je na prvi stopnji odločal sodnik posameznik, pa je predlagano, da tudi vrhovno sodišče odloča o pritožbi po sodniku posamezniku. Sodnik posameznik (na Vrhovnem sodišču RS) lahko s sklepom odstopi zadevo v odločitev senatu treh sodnikov, če oceni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je od odločitve o pritožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna. Glavni namen navedenih sprememb je s čim manj spremenjenimi kapacitetami (dodatnimi sodniki) omogočiti povečanje učinkovitosti odločanja v upravnem sporu ob nespremenjenem standardu pravne varnosti. Takšno varstvo mora biti zaradi zagotavljanja posameznikove pravice do sodnega varstva ter udejanjanja nepristranskega in neodvisnega nadzora sodne veje oblasti nad zakonitostjo odločitev izvršilne veje oblasti zagotovljeno brez nepotrebnega odlašanja. Tovrstne spremembe terjajo tudi širšo proučitev in uskladitev določb, ki urejajo možnost pritožbe na Vrhovno sodišče RS zoper sodbe in sklepe upravnega sodišča.

ZUS-1 v 73. členu določa možnost pritožbe zoper sodbo. S 1. 1. 2007, ko je prišel veljati Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06; ZUS-1), se je uveljavil nov sistem pravnih sredstev v upravnem sporu. Zaradi velike obremenjenosti Vrhovnega sodišča RS in zagotavljanja sojenja v razumem roku (ter v luči argumentov, ki jih predlagatelj izpostavlja v nadaljevanju) je ZUS-1 omejil pritožbo zoper sodbo, ki jo izda upravno sodišče. Ta je dovoljena samo, če je upravno sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka (organ, ki je izdal dokončno upravno odločbo), ter je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt, ali če je sodišče odločilo na podlagi 66. člena ZUS-1.

Zakon o notariatu⁹² (ZN) v devetem odstavku 10. člena določa, da o tožbi zoper odločbo o imenovanju notarja odloči sodišče v postopku na prvi stopnji najkasneje v 30 dneh od njene vložitve, na drugi stopnji pa najkasneje v 30 dneh od prejema pritožbe. Enako v sedmem odstavku 19. člena določa, ko gre za odločbo ministra za pravosodje o razrešitvi notarja (o tožbi zoper odločbo o razrešitvi notarja mora sodišče odločiti v postopku na prvi stopnji najkasneje v tridesetih dneh od njene vložitve, na drugi stopnji pa najkasneje v tridesetih dneh od prejema pritožbe). V prehodni določbi prvega odstavka 107. člena ZUS-1 je (bilo) določeno, da se glede pravnih sredstev zoper izdane odločbe sodišča uporabljajo določbe ZUS-1 (torej tudi zgoraj navedeni 73. člen), če ni s posebnim zakonom drugače določeno. V skladu z devetim odstavkom 10. člena in sedmim odstavkom 19. člena ZN je tako še vedno, ne glede na novi ZUS-1 iz leta 2007, mogoča (neposredna) pritožba zoper odločitve o imenovanju in razrešitvi notarja na vrhovno sodišče (mimo pogojev, ki jih za pritožbo določa ZUS-1). Po presoji Vrhovnega sodišča RS⁹³ namreč določba prvega odstavka 73. člena ZUS-1 ni posegla v določbe posebnih zakonov, v katerih je bila kot pravno sredstvo v upravnem sporu na (kakršenkoli način) predvidena pritožba. To izhaja tudi iz določbe prvega odstavka 107. člena ZUS-1, ki uveljavlja določbe o pravnih sredstvih ZUS-1, med drugim tudi določbo prvega odstavka 73. člena ZUS-1, le za primere, če s posebnim zakonom ni drugače določeno. Na podlagi teh določb je Vrhovno sodišče RS sprejelo stališče, da je »v upravnem sporu dovoljena pritožba tudi v primerih, ko je predvidena v posebnem zakonu, tudi v primeru, če je v

⁹² Uradni list RS, št.2/07– uradno prečiščeno besedilo, 33/07 – ZSReg-B, 45/08, 91/13 in 189/20 – ZFRO.

⁹³ V upravnosodni praksi Vrhovnega sodišča RS je namreč že od uveljavitve ZUS-1 v letu 2007 ustaljeno stališče (na primer I Up 617/2008 z dne 21. 1. 2009, I Up 194/2010 z dne 27. 7. 2010, X Ips 413/2010 z dne 10. 11. 2010, I Up 162/2011, I Up 724/2011 z dne 26. 1. 2012), da je v zadevah imenovanja notarja v upravnem sporu kot pravno sredstvo dovoljena pritožba (gl. 4. točko sodbe Vrhovnega sodišča RS I Up 155/2013).

posebnem zakonu omenjena le v zvezi z rokom za odločanje o njej ali na kakršenkoli drug način.«⁹⁴ To velja tudi za 10. in 19. člen ZN.

Po oceni predlagatelja sta navedeni določbi ZN neustrezni in lahko razvodenita ter posežeta v ustavnopravno vlogo Vrhovnega sodišča RS. Ustavno sodišče je v odločbi U-I-302/009-12, Up-147/09-6, U-I-139/10 in Up-748/10-8 z dne 12. 5. 2011 postavilo okvir ustavnopravne vloge vrhovnega sodišča. Poudariti je treba, da prav takšna vloga Vrhovnega sodišča RS kot najvišjega rednega sodišča v državi hkrati omogoča najučinkovitejše varstvo tudi posameznikovih pravic v drugih postopkih. Široka možnost dostopa z rednimi pravnimi sredstvi na Vrhovno sodišče RS ima za posledico zgolj to, da se problemi, ki so sicer značilni za sodišča nižjih stopenj (neenotnost sodne prakse, zasutost z zadevami, daljše odločanje o zadevi ipd.), premaknejo na Vrhovno sodišče RS. Prav zaradi pravic posameznika je bistveno, da je število judikatov Vrhovnega sodišča RS omejeno (sledljivo), da pa je mogoče in tudi upravičeno pričakovati, da bodo ti judikati ustrezno poznani, odmevni, dobro obrazloženi. Predvsem pa, da lahko Vrhovno sodišče RS s takšnimi judikati izpolnjuje svojo ustavno vlogo v najkrajšem času in s tem poenoti sodno prakso nižjih sodišč (Upravnega sodišča RS) ter skrbi za razvoj sodne prakse. Razrešitev medsebojnih nasprotij v sodni praksi je najprej in predvsem naloga vrhovnega sodišča, ki mora zagotavljati enotnost sodne prakse tako, da odpravlja morebitna neskladja in s tem ohranja zaupanje v sodni sistem. Kot poudarja tudi tuja teorija⁹⁵, je prav izbira zadev ključni, čeprav ne edini pogoj za to, da bi se sodišče *Volumia*, temelječe na paradigmi količine, preobrazilo v sodišče *Selectia*, zasnovano na paradigmi kakovosti. Temu mora biti prilagojeno tudi število sodnikov, ki ne sme biti preveliko.⁹⁶ Ne le preveč zaprta, tudi preveč odprta vrata na vrhovno sodišče ogrožajo njegovo ustavno vlogo oziroma malo je več.⁹⁷

Iz pojasnjenih razlogov in dejstva, da je glavnina rešitev, ki jih prinaša predlog zakona, usmerjena v sojenje in odločanje upravnega sodišča, ki bo strankam zagotavljalo učinkovito upravno-sodno varstvo, je nujno tudi črtanje ureditve, ki (neposredno, mimo pravil ZUS-1) dovoljuje pritožbo, o kateri odloča Vrhovno sodišče RS, v devetem odstavku 10. člena in sedmem odstavku 19. člena ZN.

Zato je glede 10. člena ZN predlagana sprememba devetega odstavka tako, da o tožbi ministra za pravosodje zoper odločbo, izdano v postopku imenovanja notarja, odloči sodišče (prve stopnje) najkasneje v 30 dneh od njene vložitve; če je zoper odločbo sodišča prve stopnje v skladu z določbami zakona, ki ureja upravni spor, vložena pritožba, odloči sodišče druge stopnje o pritožbi v 30 dneh od njenega prejema. Na podlagi tako predlagane spremembe se ohranjajo veljavni roki za odločanje prvostopenjskega in drugostopenjskega sodišča, pritožba pa je po predlagani dikciji (jasno) dovoljena samo pod pogoji, ki jih določa ZUS-1. Enako je predlagano glede sedmega odstavka 19. člena ZN.

Predlagana sprememba seveda ne pomeni, da stranki v teh postopkih pravnega varstva ne bosta uživali, saj bosta imeli vedno možnost pritožbe zoper sodbo Upravnega sodišča RS skladno z določbami ZUS-1 in možnost vložitve izrednega pravnega sredstva dopuščene revizije. Pri tem bo učinek odločitve Vrhovnega sodišča RS bistveno večji, saj ne bo razrešil zgolj konkretnega primera, ampak bo takšna odločitev o tem izrednem pravnem sredstvu precedenčna in bo vplivala tudi na razreševanje drugih sporov. Predvsem pa se s tem zagotavlja večja pravna predvidljivost in s tem pravna varnost tudi na izjemno pomembnem področju notariata.

Na podlagi enakih razlogov predlagatelj ocenjuje, da bo treba opraviti oceno in prilagoditev tudi na drugih področjih. Na tem mestu predlagatelj izrecno opozarja na določbe Zakona o mednarodni zaščiti⁹⁸

⁹⁴ Gl. 8. točko sklepa I Up 156/2013 z dne 29. 5. 2013.

⁹⁵ M. Bobek, Quantity or quality? Re-Assessing the role of Supreme Jurisdictions in Central Europe (December 12, 2007), EUI LAW Working Paper No. 2007/36, str. 10: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1073602>.

⁹⁶ V zvezi s tem glej tudi A. Galič, A civil law perspective on the Supreme Court and its functions, paper presented at the conference »The functions of the Supreme Court – issues of process and administration of justice«, Warsaw, 11–14 June 2014, str. 8–9.

⁹⁷ Podrobneje o tem A. Galič, Za reformo revizije v pravnem postopku, Pravna praksa, 2007, št. 43, str. II.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo in 54/21.

(ZMZ-1), natančneje na četrti odstavek 70. člena ZMZ-1, ki določa, da je zoper sodbe, ki jih izda upravno sodišče (ko odloča o tožbi zoper odločbo Ministrstva za notranje zadeve v postopkih mednarodne zaščite), dovoljena (ne glede na določbe ZUS-1) pritožba na vrhovno sodišče. Prav ureditev sodnega varstva v okviru ZMZ-1 je bila v zadnjih letih deležna več sprememb, in sicer je (novi) ZMZ-1, sprejet v letu 2017, uredil sodno varstvo na način, da se kot pravila glede pravnega sredstva zoper odločbe Upravnega sodišča uporabljajo krovne (in sistemske) določbe ZUS-1C. Kot izhaja iz obrazložitve zakonodajnega gradiva k navedenemu členu, predlagatelj ugotavlja, da so zakonodajalca k takšni ureditvi vodili enaki razlogi, kot so opisani zgoraj. Vendar pa je novela ZMZ-1A v letu 2021 posegla v ta člen in dodala novi četrti odstavek, ki izrecno (in mimo sistemske in krovne ureditve v ZUS-1) določa pravno sredstvo pritožbe zoper odločbe upravnega sodišča v teh primerih, in sicer mimo pogojev, ki jih določa ZUS-1 za vložitev takšnega pravnega sredstva.

K 27. členu:

Predlagatelj glede na pripombe, izražene v okviru strokovnega usklajevanja, da sprememba sestave Upravnega sodišča RS in Vrhovnega sodišča RS ne bo dosegla ciljev, ki jih zasleduje predlog zakona (hitrejšje odločanje upravnega sodišča in poenotenje sodne prakse upravnega sodišča prek sprememb, ki krepijo precedenčno vlogo Vrhovnega sodišča RS), ocenjuje, da je smiselno po vzoru Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih⁹⁹ določiti zavezo vlade in vrhovnega sodišča, da poročata državnemu zboru o učinkih, povezanih s spremembo sestave upravnega in vrhovnega sodišča, kot jo določata 1. in 2. člen tega zakona, torej o učinkih, ki jih bo na odločanje upravnega sodišča imela njegova drugačna sestava, in o učinkih, ki jih bo prinesla drugačna ureditev sestave vrhovnega sodišča, ko bo odločalo o pritožbah. Določeno je tudi, da se poročilo javno objavi. Analizo bo za obravnavo na vladi pripravilo pristojno ministrstvo – Ministrstvo za pravosodje, pri pripravi te pa bodo lahko ponovno vključeni vsi pravosodni deležniki in strokovna javnost.

K 28. členu:

V končni določbi je predlagano, da začne zakon veljati dva meseca po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Daljši *vacatio legis* je povezan z dejstvom, da bodo predvsem nove organizacijske rešitve terjale prilagoditev dela upravnega sodišča.

⁹⁹ Uradni list RS, št. 22/18 in 3/22 – ZDeb.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJAJO IN DOPOLNJUJEJO

ZAKON O UPRAVNEM SPORU

13. člen

- (1) Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, če zakon ne določa drugače.
- (2) Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku v naslednjih zadevah:
- če vrednost spornega predmeta v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 20.000 eurov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje;
 - če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta;
 - če gre za enostavno dejansko in pravno stanje;
 - če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti.
- (3) O tem, ali zadeva izpolnjuje pogoje iz prve in tretje alineje prejšnjega odstavka, odloči na predlog sodnika poročevalca senat. Zoper ta sklep ni posebne pritožbe.
- (4) O obnovi postopka v primeru iz prvega odstavka tega člena odloča senat, v primeru iz drugega odstavka tega člena pa sodnik posameznik.

14. člen

- (1) Vrhovno sodišče odloča o pritožbi in o reviziji v senatu treh sodnikov.
- (2) Vrhovno sodišče odloča po sodniku posamezniku o ustavitvi postopka.

17. člen

- (1) Tožnik je oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta.
- (2) Zoper dokončen sklep, s katerim je bila osebi zavrnjena pravica do udeležbe v postopku izdaje upravnega akta, lahko vložijo tožbo tista oseba, kateri je bila pravica do udeležbe v postopku s tem sklepom zavrnjena.
- (3) Tožnik je lahko tudi zastopnica oziroma zastopnik javnega interesa (v nadaljnjem besedilu: zastopnik javnega interesa) v primerih, ki jih določa ta zakon.
- (4) Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku.
- (5) Toženec je država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt iz prejšnjega stavka, razen če v primeru tožbe zoper državo oziroma lokalno skupnost Vlada Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) oziroma župan po vložitvi tožbe za zastopnika določi drug organ države oziroma lokalne skupnosti.

18. člen

- (1) Zastopnik javnega interesa v upravnem sporu je državno pravobranilstvo.
- (2) Na zahtevo vlade v posamezni zadevi mora državno pravobranilstvo vložiti tožbo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa.

20. člen

- (1) Sodišče razišče oziroma preizkusi dejansko stanje v okviru tožbenih navedb.
- (2) Sodišče ni vezano na dokazne predloge strank in lahko izvede vse dokaze, za katere meni, da bodo prispevali k razjasnitvi zadeve in k zakoniti ter pravilni odločitvi.
- (3) V upravnem sporu stranke ne smejo navajati dejstev in predlagati dokazov, če so imele možnost navajati ta dejstva in predlagati te dokaze v postopku pred izdajo akta.

24. člen

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

31. člen

- (1) Če je tožba nepopolna ali nerazumljiva, zahteva predsednica oziroma predsednik senata (v nadaljnjem besedilu: predsednik senata) od tožnika, naj v določenem roku odpravi pomanjkljivosti. Obenem ga mora poučiti, kaj in kako naj napravi, in ga opozoriti na posledice, če tega ne stori.
- (2) Če tožnik v določenem roku ne odpravi pomanjkljivosti tožbe in sodišče zaradi tega zadeve ne more obravnavati, zavrže tožbo s sklepom, razen če spozna, da je izpodbijani upravni akt ničen.

32. člen

- (1) Tožba ne ovira izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena, kolikor zakon ne določa drugače.
- (2) Sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda. Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank.
- (3) Tožnik lahko iz razlogov iz prejšnjega odstavka zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno.

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

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

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

36. člen

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

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

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

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

45. člen

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

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

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

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

46. člen

V pripravljalnem postopku predsednik senata odloči:

12. o prekinitvi postopka;
13. o ustavitvi postopka zaradi umika tožbe ali sodne poravnave;

14. o zadevah, o katerih lahko odloči pri predhodnem preizkusu tožbe predsednik senata.

53. člen

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

54. člen

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

55. člen

(1) Glavno obravnavo vodi predsednik senata.

(2) Po oklicu zadeve predsednik senata pove bistveno vsebino spisa.

(3) Potem dobi besedo tožnik, da razloži tožbo, za njim tožena stranka in druge stranke, da razložijo svoje stališče.

(4) Na glavni obravnavi vloženi dokazni predlog se lahko zavrne samo s sklepom sodišča, ki mora biti ustno obrazložen.

56. člen

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

(2) Zapisnik podpišeta predsednik senata in zapisnikar.

57. člen

(1) Stranke lahko v upravnem sporu sklenejo poravnavo ves čas do izdaje odločbe.

(2) Sodišče ne sme dovoliti sodne poravnave, ki bi bila v nasprotju z zakonom.

(3) Tožena stranka pri sklepanju poravnave ni vezana na izdano upravno odločbo.

(4) Sklenjena sodna poravnava glede na vsebino poravnave deloma ali v celoti nadomesti izpodbijani upravni akt.

59. člen

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

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

- če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena tega zakona, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,

- če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen tega zakona) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev,
- če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

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

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

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

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

(6) O pravnih sredstvih odloči sodišče na seji.

61. člen

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

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

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

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

64. člen

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

15. če ga ni izdal pristojni organ;

16. če spozna, da na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta, ne more rešiti spora, zato ker so bili zmotno presojeni dokazi, ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep glede dejanskega stanja in da je treba pravo dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;

17. če spozna, da v postopku za izdajo upravnega akta niso bila upoštevana pravila postopka (2. točka prvega odstavka in tretji odstavek 27. člena tega zakona), pa sodišče v svojem postopku takih kršitev ni odpravilo in ni pogojev za zavrnitev tožbe po drugem odstavku 63. člena tega zakona;

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

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

(3) Če sodišče upravni akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponoven postopek, v primeru iz 1. točke prvega odstavka tega člena pa pošlje zadevo v odločitev pristojnemu organu. Glede

na vsebino zadeve lahko sodišče odpravi tudi druge akte, izdane v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta. Zadeva se vrne v stanje, v katerem je bila, preden so bili odpravljeni upravni akti izdani.

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

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

71. člen

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

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

(3) Sodbo podpiše predsednik senata.

(4) Sodba se vroči strankam v overjenem prepisu.

74. člen

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

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

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

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

84. člen

(1) Vložena revizija ne zadrži izvršitve pravnomočne sodbe, zoper katero je vložena.

(2) Vrhovno sodišče lahko na zahtevo revidenta izda začasno odredbo do odločitve o reviziji zaradi razlogov iz drugega odstavka 32. člena tega zakona.

93. člen

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

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

98. člen

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

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

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

ZAKON O NOTARIATU

10. člen

Notarja imenuje na prosto notarsko mesto minister, pristojen za pravosodje (v nadaljnjem besedilu: minister). Pred imenovanjem notarja pridobi mnenje Notarske zbornice Slovenije o prijavljenih kandidatih, ki pa zanj ni zavezujoče. Notarska zbornica Slovenija lahko poda mnenje o prijavljenih kandidatih v 30 dneh.

Razpis prostega notarskega mesta objavi ministrstvo v Uradnem listu Republike Slovenije.

Vloge za imenovanje na razpisano prosto notarsko mesto se vložijo pri ministrstvu.

Z nepopolnimi in prepozno vloženimi prijavami se ravna v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek.

Prijave, ki ne izpolnjujejo razpisnih pogojev, ministrstvo zavrne po določbah zakona, ki ureja splošni upravni postopek.

Minister lahko imenuje notarja na prosto mesto v drugem kraju brez razpisa. Pred imenovanjem notarja pridobi mnenje Notarske zbornice Slovenije, ki pa zanj ni zavezujoče. Notarska zbornica Slovenija lahko poda mnenje o prijavljenih kandidatih v 30 dneh.

Zoper odločitev ministra po prvem, četrtem in petem odstavku tega člena ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor.

Tožba v sporu iz prejšnjega odstavka se vloži v petnajstih dneh od vročitve odločbe.

O tožbi iz prejšnjega odstavka odloči sodišče v postopku na prvi stopnji najkasneje v tridesetih dneh od njene vložitve, na drugi stopnji pa najkasneje v tridesetih dneh od prejema pritožbe.

Postopek imenovanja na prosto notarsko mesto se prekine do pravnomočnosti sodne odločbe.

19. člen

Notar se razreši:

1. če pisno izjavi, da ne želi več opravljati notariata;
2. če sprejme plačano službo oziroma funkcijo ali se vpiše v imenik odvetnikov (9. člen);
3. če je obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, na kazen zapora šestih mesecev ali na hujšo kazen;
4. če mu je izrečen varnostni ukrep prepovedi opravljanja notariata;
5. če opravlja posle, ki niso združljivi z ugledom in neoporečnostjo, ki ju zahteva opravljanje notariata;
6. če brez utemeljenega razloga ne začne poslovati z dnem, ki je določen kot začetek nastopa poslovanja (17. člen);
7. če se ugotovi, da ne izpolnjuje več z zakonom predpisanih pogojev za opravljanje notariata;
8. če je disciplinsko kaznovan z ukrepom odvzema pravice opravljati notariat;
9. z upokojitvijo, vendar najkasneje, ko dopolni 70 let starosti.

Razrešitveni razlog iz prejšnjega odstavka nastopi v primeru iz:

- 1. točke prejšnjega odstavka z dnem, ko pisna izjava prispe k ministrstvu ali z dnem, navedenim v pisni izjavi,
- 2. točke prejšnjega odstavka z dnem nastopa službe oziroma funkcije oziroma z dnem vpisa v imenik odvetnikov,
- 3. in 4. točke prejšnjega odstavka s pravnomočnostjo sodbe,
- 5. točke prejšnjega odstavka z dnem, ko to ugotovi Notarska zbornica Slovenije ali ministrstvo,
- 6. točke prejšnjega odstavka z dnem, ko bi moral začeti poslovati,
- 7. točke prejšnjega odstavka z dnem, ko to ugotovi Notarska zbornica Slovenije ali ministrstvo,
- 8. točke prejšnjega odstavka s pravnomočnostjo odločbe disciplinskega organa,
- 9. točke prejšnjega odstavka z dnem upokojitve oziroma z iztekom leta, v katerem je notar dopolnil starost 70 let.

O nastopu razrešitvenega razloga iz 1., 2., 5., 6., 7. in 9. točke prvega odstavka tega člena obvesti Notarska zbornica Slovenije ministrstvo takoj, ko zanj zve, o nastopu razrešitvenega razloga iz 3., 4. in 8. točke pa ga obvesti sodišče oziroma disciplinska komisija, ki je sodbo oziroma odločbo izdala.

Obstoj razrešitvenih razlogov iz 2., 5., 6. in 7. točke prvega odstavka tega člena lahko ugotovi tudi ministrstvo pri izvajanju pristojnosti po določbah tega zakona.

Odločbo o razrešitvi notarja izda minister. Zoper odločbo ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor.

Tožba v sporu iz prejšnjega odstavka se vloži v petnajstih dneh od vročitve odločbe.

O tožbi iz prejšnjega odstavka mora sodišče odločiti v postopku na prvi stopnji najkasneje v tridesetih dneh od njene vložitve, na drugi stopnji pa najkasneje v tridesetih dneh od prejema pritožbe.