

KOVAČ, Polonca. Funkcije in (ne)nujnost obrazložitve upravne odločbe. *Pravna praksa : PP*. [Tiskana izd.]. 22. avg. 2024, leto 43, št. 29/30, str. 6-7, z avtorj. sl. ISSN 0352-0730. [COBISS.SI-ID [205112579](#)]

PP29-29, 2.KOL, UPRAVNO PROCESNO PRAVO

## Funkcije in (ne)nujnost obrazložitve upravne odločbe

**Polonca Kovač**, dr. pravnih znanosti, profesorica na Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani

Upravno razmerje, ki se med oblastjo in posameznimi osebami ureja v upravnem postopku, je po naravi stvari enostransko in avtoritarno za varstvo in prevlado javnega interesa nad interesi strank, ne sme pa biti arbitrarno. Za doseganje ravnotežja med avtoritarnim in vendar nesamovoljnim ravnanjem upravnega organa so že v Ustavi in toliko bolj v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP)<sup>1</sup> s podrejeno rabo v vseh upravnih zadevah, določene garancije, da sicer nadrejen organ ne posega v pravice strank prekomerno. Med temi pravicami je tudi dolžnost organa, da odločitev obrazloži, saj šele tako stranke pridobijo možnost učinkovitega pravnega varstva. Se pa odprejo vprašanja, ali oziroma kdaj in zakaj je lahko obrazložitev glede na njene funkcije omejena ali je celo ni. To se je med drugim nedavno obravnavalo tudi v sklopu Upravne svetovalnice, raziskovalno-pedagoškega projekta Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani in Ministrstva za javno upravo.<sup>2</sup>

### Pomen obrazložitve v okviru sodobne kodifikacije upravnih postopkov

Kaj je pomen obrazložitve (ang. *reasoning*) in posledično, kdaj je obrazložitev obvezna in katere podsestavine mora imeti, je vprašanje, ki je nenazadnje aktualni sistemski izziv v luči modernizacije ZUP. ZUP je namreč predpis, po katerem se uresničuje področne javne politike in vsako leto v Sloveniji izda kar nekaj milijonov odločb na različnih upravnih področjih, zato je njegova ustrezna regulacija pomembna. Klasična težava pri kodifikaciji ZUP<sup>3</sup> pa je ustrezno in sorazmerno določiti pooblastila uradnih oseb in upravičenj oseb v položaju stranke, da se hkrati dosežeta varstvo javne koristi in realizacija pravic strank. Ena takih dilem je prav vprašanje (ne)obveznosti obrazložitve kot sestavine posamičnega upravnega akta, kar kaže presojeti glede na funkcije, ki pripadajo obrazložitvi. Z uravnoteženo regulacijo pa se tudi izven Slovenije stremi k doseganju več ciljev, ki so kontradiktorni, zlasti učinkovitost javne uprave in debirokratizacija, a ne na račun temeljnih človekovih pravic. Tako je obrazložitev v evropskem prostoru obravnavana kot ena klasičnih »pravic obrambe«, ki tvorijo koncept dobre uprave oziroma sklop pravic dobrega upravljanja in poštenega postopka (ang. *good administration, due process* ali *fair procedure*) po 6. in 13. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah in 41. členu Listine EU o temeljnih pravicah.<sup>4</sup> Po drugi strani se organe pogosto razbremenjuje, da bi postopke vodili bolj zakonito in hitreje, tudi z omejevanjem tovrstnih pravic obrambe, npr. izjemami pri pravici izjaviti se ali reducirani obrazložitvi v manj pomembnih stvareh ali pri nujnih ukrepih za zaščito javnega interesa.

<sup>1</sup> Ur. l. RS, št. 24/06 in nasl.

<sup>2</sup> Upravna svetovalnica deluje za uporabnike brezplačno, na voljo je okoli 1.500 raznih vprašanj in odgovorov o upravno-procesnih dilemah. <sup>2</sup> O tem v **Novak, J. in Kovač, P.**: ZaUPaj Upravni svetovalnici!, PP, št. 33/2023, str. 6–8. Konkreten primer iz maja 2024 je dostopen na: <[https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Obrazlo%C5%BEitev\\_kot\\_\(ne\)obvezen\\_del\\_sestavine\\_odlo%C4%8Dbe](https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Obrazlo%C5%BEitev_kot_(ne)obvezen_del_sestavine_odlo%C4%8Dbe)>.

<sup>3</sup> Glej recimo analizo po **Kovač, P.**: Kodifikacija upravnega postopka v Sloveniji in EU: včeraj, danes, jutri, Teorija in praksa, št. 3/2020, str. 848–866,

<sup>4</sup> Več v **Kovač, P. in Kerševan, E.** (ur.): Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku. Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, 2020, 2022; glej zlasti uvodno razpravo in komentar k 214. in povezanim členom ZUP.

Obrazložitev avtoritativne odločitve je eno pglavitnih pravil upravnega (procesnega) prava v smislu omejevanja nadrejene oblasti in njene zlorabe ter možnosti pravnega in posebej sodnega varstva tudi v slovenskem pravu (22., 23. in 25. člen Ustave).<sup>5</sup> Poleg tega obrazložitev daje podlago, iz katere je razvidna nepristranskost odločanja in objektivnost odločitve, obveznost obrazložitve pa tudi zavezuje organ, da se – bolj kot bi se sicer – poglobi v ugotavljanje in dokazovanje dejanskega stanja ter pogoje materialnega zakona in s tem zakonito odločitev. Nadalje obrazložitev omogoča stranki, da preuči svojo zadevo in odločitev sprejme, čeprav ji je v breme. Obrazložitev tako predstavlja instrument omogočanja pravilne odločitve in pravnega varstva, obenem glede na svojo prepričljivost in seveda interese strank tudi preprečevanja pritožb in tožb ter hitrejše izvršljivosti upravnih odločb. Zato je obrazložitev kot nujna sestavina upravne odločitve tradicionalno nepogrešljiva garancija pri nas in širše, posebej v javnopравниh oziroma oblastnih razmerjih, ko je nevarnost samovolje toliko večja kot v zasebnih sporih. Obrazložitev je zato v upravno-sodni praksi pogosto zahtevana ustavna in zakonska garancija tudi, ko se v upravnem sporu omejeno presoja zakonitost upravnega odločanja oziroma pri (le) smiselni rabi ZUP.<sup>6</sup>

Obrazložitev ima po 214. členu ZUP glede na svoje funkcije več podsestavin, predvsem navedbo upoštevnih elementov dejanskega stanja v posamični konkretni zadevi, povzetek pravnih temeljev za odločitev in dokazni sklep. Prav tako mora odločba vsebovati obrazložitev vseh točk izreka, na primer tudi točk o določitvi roka in o stroških postopka ali nesuspendivnosti pritožbe ali uporabi diskrecije. Pravila o obrazložitvi odločbe veljajo analogno tudi za sklepe po ZUP, zlasti tiste, kjer je dovoljena samostojna pritožba ali celo upravni spor (npr. za sklepe o zavrženju zahtevka ali ustavitvi postopka). Stopnja podrobnosti, s katero mora biti obrazložena odločba, pa je določena s tistim, kar zahteva učinkovito pravno sredstvo zoper odločbo v vsakem posameznem primeru.<sup>7</sup> Kršitev teh pravil, če je torej obrazložitev manjkajoča, pavšalna ali navidezna – največkrat v praksi po nekem vzorcu bolj ali manj tipskih odločb, ki ne zajema tudi opisa konkretnih okoliščin primera – je *ex lege* bistvena postopkovna napaka po 7. točki drugega odstavka 237. člena ZUP, saj brez ustrezne obrazložitve odločitve ni moč preizkusiti, zlasti z vidika načela zakonitosti (120. člen Ustave in 6. člen ZUP). Tedaj je dopustno pravno sredstvo le navidezno, saj brez argumentov izdajatelja akta stranka ne more učinkovito navesti kontraargumentov.

Glede na vse navedeno pa se odpre izziv, ali bi lahko s posebnim zakonom<sup>8</sup> ali celo ZUP *kot lex generalis* obrazložitev v bodoče opredelili le za določene primere, da bi se s tem uradne osebe, sploh glede na določenih področjih skokovito naraščajoč obseg upravnih zadev (npr. tujci, okolje, sociala, varstvo osebnih podatkov), bolj posvetile pomembnim in potencialno spornim odločitvam.

---

<sup>5</sup> Več v **Avbelj, M.** (ur.): Komentar Ustave RS. Nova Gorica, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, 2019.

<sup>6</sup> Glej na primer sodbe Upravnega sodišča, št. II U 252/2022-19, z dne 28. avgusta 2023, ali št. I U 446/2017-8, z dne 27. februarja 2017, o postopku sofinanciranja iz javnih sredstev, ali št. III U 174/2019-17, z dne 27. avgusta 2019 s področja šolstva. Tu sodišče poudari, da se uporabljajo kot minimalni standardi ZUP vselej upoštevajo: načeli zakonitosti in zaslivanja stranke ter pravila o obrazložitvi odločitve, ki zagotavljajo, da ta naslovniku omogoča učinkovito pravno varstvo, sodišču pa preizkus odločitve, saj imajo navedena načela oziroma pravila ustavnopravno podlago.

<sup>7</sup> Sodba Upravnega sodišča, št. II U 325/2020-14, z dne 25. aprila 2023. Več v **Kovač, P.** in **Kerševan, E.**, nav. delo.

<sup>8</sup> V praksi se tovrstne posege izvaja včasih sicer pod zastavo poenotenja in debirokratizacije z očitno spornimi pristopi, kot je recimo *de facto* izločitev določenih sestavin po 210. členu ZUP kot sestavine odločbe z le pravnikom pri izdaji gradbenih in uporabnih dovoljenj. O tem primer Upravne svetovalnice, <[https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Obli%C4%8Dnost\\_odlo%C4%8Dbe\\_po\\_podro%C4%8Dnem\\_predpisu](https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Obli%C4%8Dnost_odlo%C4%8Dbe_po_podro%C4%8Dnem_predpisu)>.

### **Primeri predpisov, ki reducirajo pravico do obrazložitve javnopravne odločitve**

Na področjih, za katera je z zakonom predpisan poseben upravni postopek, se postopa po določbah posebnega zakona, po določbah ZUP pa se ravna vseh vprašanjih, ki niso urejena s posebnim zakonom (prvi in drugi odstavek 3. člena ZUP). Poseben zakon ali v samoupravnih zadevah tudi odlok občine ali splošni akt za izvrševanje javnih pooblastil na temelju zakona lahko torej ob razumnem razlogu razlikovanja opredeli katerokoli vprašanje, tudi omejitve obrazložitve ali pravnih sredstev drugače, kot to velja po ZUP, seveda pa v mejah ustavnih določil.

Tak primer predstavlja v upravnih zadevah recimo leta 2017 sprejet in kasneje še spremenjen Statut Univerze v Ljubljani.<sup>9</sup> Ta akt določa poleg vrste drugih poenostavitev, na primer glede načina vročanja in kratkih rokov, tudi neobveznosti uvoda, obrazložitve in pouka o pravnem sredstvu za odločbe in sklepe o pravicah in obveznostih študentov. Statut v členih 104 do 106 določa, da se morajo obrazložitve in drugi deli odločbe po ZUP pripraviti le, če študent tako zahteva v povezavi z uporabo pravnih sredstev. Skupek teh poenostavitev sicer vzbujajo vprašanje o sorazmernosti učinkovitega odločanja in varstvu pravic strank, toda praksa več let kaže delujoč sistem, sploh ob včasih množičnih postopkih, ko *pro forma* pisanje skoraj enakih obrazložitvev študentom ne bi bila smiselna, dokler imajo vse legitimirane osebe tudi ob ugodilnih odločitvah zagotovljeno zakonsko oziroma statutarno pravno varstvo.

Nadalje je še bolj znan in sistemsko pomemben primer Zakona o prekrških (ZP-1).<sup>10</sup> Tu sicer ne gre za upravna razmerja, vendar sta ZUP in ZP-1 v več institutih tesno povezana, saj gre pri obeh tipih postopkov za javnopravne zadeve, veliko upravnih organov, npr. inšpektorati pa vzporedno vodijo upravne in prekrškovne postopke. ZP-1 pa kot generalni in sistemski zakon vendar določa obrazložitve odločbe kot obvezno sestavino le, ko stranka pravočasno napove zahtevo za sodno varstvo, saj v drugem odstavku 56. členu določa: »Pisna odločba o prekršku mora imeti številko, datum, podpis pooblaščenice uradne osebe in žig prekrškovnega organa, ki jo je izdal, ter uvod, izrek in pravni pouk, kadar je zoper njo napovedana vložitev zahteve za sodno varstvo, pa tudi obrazložitve.«

Torej se najprej izda sama odločitev brez obrazložitve, ob napovedi pravnega sredstva pa se najprej sestavi obrazložitev, ki omogoči učinkovito pravno varstvo, šele po vročitvi obrazloženega akta pa začne teči rok za vložitev pravnega sredstva. Na tak zaporeden način se, kot kaže tudi relativno nesporna in tekoča praksa, uveljavi kompromis med debirokratizacijo in spoštovanjem ustavnih pravic strank.<sup>11</sup>

Tako ZP-1 kot Statut Univerze v Ljubljani sta tako ureditev uvedla v eni od naknadnih različic predpisa, v obeh primerih pa ureditev temelji na uravnoveženju med pravicami strank in obremenitvijo oseb, ki vodijo postopke. Toda tudi generalni zakon torej lahko določi, da se obrazložitve odločbe sestavi le, če stranka po vročitvi odločbe napove pravno sredstvo, o čemer mora biti o tem ustrezno poučena v predhodnem pouku o pravnem sredstvu. V nasprotnem primeru organ izda odločbo brez obrazložitve. Če zahteva za obrazložitev ni podana oziroma ni podana v predpisanem roku, se šteje, da se je stranka pravnim sredstvom odpovedala. Lahko

<sup>9</sup> Ur. l. RS, št. št. 4/17 in nasl. Statut je sprejet na podlagi zakona, ki ureja visoko šolstvo, upošteva pa se tudi avtonomija državnih univerz po 58. členu Ustave, prim. **Avbelj, M.**, nav. delo.

<sup>10</sup> Ur. l. RS, št. 7/03 in nasl. Več v **Jenull, H., Čas, P., Orel, N.** (red.): Zakon o prekrških s komentarjem. Ljubljana, GV Založba, 2018.

<sup>11</sup> Glede napovedi zahteve za sodno varstvo glej tudi prakso višjih sodišč v prekrškovnih zadevah na <www.sodnapraksa.si>, kjer je najti le nekaj spornih primerov, največkrat v povezavi z roki za napoved oziroma vložitev pravnih sredstev. Glej pa tudi rezervacijske določbe 57.c člena ZP-1, ki pogojuje plačilo t. i. polovičke brez vlozene napovedi oziroma zahteve za sodno varstvo, o čemer je sicer treba kršitelja poučiti. Več o napovedi v 59.a členu ZP-1.

se nenazadnje določi tudi opcija izdaje odločb brez obrazložitve le za primer postopkov z eno samo stranko, kjer se njeni zahtevi ugodi, čeprav je tudi tu treba zagotoviti pravno varstvo že zaradi varstva javne koristi (in s tem recimo legitimacije državnih odvetnikov) in potencialno spregledanih drugih prizadetih oseb. V vsakem primeru pa je bistveno, da je v zakonu, ki omejuje obrazložitev, stranki oziroma vsaki osebi s pravnim interesom dan ustrezen rok za napoved pravnega sredstva (npr. 3 do 8 dni od vročitve), organ pa nato izda odločbo z obrazložitvijo, ki jo vroči vsem osebam, ki so legitimirane za vložitev pravnega sredstva. Roku za napoved pravnega sredstva, to je praviloma redna pritožba (13. člen ZUP), nato sledi še ustrezen rok za izdajo obrazložene odločbe in dalje rok za vložitev pravnega sredstva. Pri tem bi bilo treba preučiti še nekaj dodatnih vprašanj, npr. ali velja nujnost obrazložitve le v povezavi s pritožbo ali tudi nekaterimi izrednimi pravnimi sredstvi, in kako bi veljalo, ko organi izdajajo prvostopenjske dokončne odločbe, opredeliti razumne roke in tako naprej.

### **Sklep**

Sistemske bi bilo tako sprejemljivo, da bi tudi ZUP uvedel sicer relativno veliko novost glede na tradicijo upravnega procesnega prava pri nas, ko bi določil obveznost obrazložitve le v povezavi s pravnim varstvom, z ustreznimi rezervnimi klavzulami.<sup>12</sup> Taka rešitev ima sicer svoje nevarnosti, ker bi lahko vodila v premalo premišljeno in preveč instrumentalizirano odločanje upravnih organov. Toda s pravo mero ozaveščanja, usposabljanja uradnih oseb in pozorno sodno prakso, ki bi dosledno sanirala morebitne odstopne ravni posamičnih postopkov, bi bila taka novota lahko ključen premik k bolj učinkoviti javni upravi. Še več, Slovenija bi se tako približala večji primerljivosti tovrstnih predpisov v EU, ki urejajo praviloma le načela in ključne pravice strank, ne pa (preveč) detajlno urejanje postopka tako, da celo uradne osebe in sodniki neredko izgubijo občutek, katere od 350 in več določb ZUP so bistvene in katere določajo le operativni način doseganja temeljnih pravic.

Ravno zaradi pomena obrazložitve kot pravice obrambe v upravnih razmerjih in ne kljub temu, kaže torej premisliti, da bi se slovenski ZUP spremenil tako, da omeji obveznost obrazložitve. Seveda je pri tem izjemno pomembno, da so odstopi od obrazložitve kot obvezne sestavine oblastnega akta dopustni le, če se s tem ne poseže v pravico do pritožbe in sodnega varstva kot ustavnih kavnih. Tovrstna pravila bi lahko določil že zdaj poseben zakon, torej le za določeno upravno področje, toda preboj bi predstavljal ustrezen nabor določb na ravni ZUP.

---

<sup>12</sup> Razprave o tem vprašanju so sicer že tekle na Ministrstvu za javno upravo, na primer ob delu skupine za prenovu ZUP v okviru Stokovnega sveta za trajnostni razvoj javne uprave, ki je deloval v letih 2022 do 2024.