

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**POROČILO O IZVEDBI  
STROKOVNEGA POSVETA ŠTUDENTOV  
UPRAVNE SVETOVALNICE Z DNE 10. 9. 2024**

Mentorica: prof. dr. Polonca Kovač

Avtorji: Žiga Šarman, Gregor Lešar, Živa Žnidarič in dr. Polonca Kovač

Ljubljana, oktober 2024

## KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>POROČILO O PRIPRAVI IN IZVEDBI DOGODKA</b> .....	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>PREDSTAVITEV IZBRANIH PRIMEROV</b> .....	<b>6</b>
3.1	Ravnanje upravnega organa z nepopolno vlogo (manjkajoči podpis).....	6
3.2	Avtomatizirana izdaja potrdil preko informacijskega sistema brez nadzora uradne osebe.....	7
3.3	Odobritev pravnega posla po smrti ene izmed strank.....	8
3.6	Vročitev odločbe in vpliv ponovne odpreme na fikcijo vročitve.....	11
3.8	Odpuščanje pravic do pritožbe v primeru izdaje procesnega sklepa.....	13
3.9	Popravek izreka pravnomočne odločbe, ki ni skladna z dejanskim stanjem .....	14
3.10	Postopek spremembe namembnosti objekta in upoštevanje zakonodaje pri inšpekcijskih kaznih .....	15
3.11	Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja z dokazilom o pretečenem roku mnenja.....	15
<b>4</b>	<b>ZAKLJUČEK</b> .....	<b>17</b>
	<b>LITERATURA IN VIRI</b> .....	<b>18</b>

## 1 UVOD

Upravna svetovalnica je projekt, ki je nastal leta 2009 v sodelovanju s Fakulteto za upravo in Ministrstva za javno upravo. Cilj projekta je načelno reševanje vprašanj strank in uradnih oseb, ki pri reševanju zadev v upravnih postopkih in upravnem poslovanju v skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku in Uredbo o upravnem poslovanju ter posebnimi procesnimi določili področnih predpisov naletijo na vprašanja, ki so marsikdaj tolmačena na različne načine.

Upravna svetovalnica torej omogoča uradnim osebam, ki vodijo upravni postopek in strankam, ki sodelujejo v teh postopkih, da pridobijo brezplačne in nezavezujoče odgovore glede pomislekov v zvezi z upravnim postopkom, kar lahko med drugim pripomore tudi k bolj poenotenim vodenjem postopkov med različnimi upravnimi organi. Različno tolmačenje vprašanj pa lahko pripelje do kršenja temeljnih načel in različne obravnave. Zato je Upravna svetovalnica namenjena poenotenju izvajanja zlasti načel ZUP in ustavnih garancij ter sodelovalnemu javnemu upravljanju.

V poročilu dogodka glede prvega strokovnega posveta študentov Upravne svetovalnice z dne 10. 9. 2024 je v prvem delu na kratko opisan potek dogodka, v drugem delu poročila pa podrobneje predstavljena vsebina posameznih primerov študentov, ki so obravnavali različne primere iz upravne prakse v obdobju od marca do septembra 2024.

Ti primeri se navezujejo na konkretne dileme, s katerimi se soočajo uradne osebe in stranke v upravnih postopkih, študenti pa so jih izbrali po vnaprej opredeljenih merilih in v sodelovanju z mentorico glede na njihovo posebno sporočilno vrednost za celotni projekt in/ali kompleksne izzive pri pripravi odgovora izmed med sicer pet in deset obravnavanimi primeri na študenta v danem obdobju.

Dogodek je bil zasnovan kot prostor za razpravo, kjer so udeleženci poleg vsebinskega povzetka primera iz prakse delili tudi izkušnje sodelovanja pri projektu, izzive, s katerimi so se soočali, ter predloge za izboljšave. Mentorji so pri razpravi predstavljali pomembno vlogo, saj so s svojimi bogatimi izkušnjami in strokovnim znanjem usmerjali razpravo in podajali primere iz prakse. Poleg tega so študentom pomagali pri razvijanju kritičnega pristopa do tolmačenja zakonskih določb in spodbujali praktično uporabo teorije v realnih primerih.

## 2 POROČILO O PRIPRAVI IN IZVEDBI DOGODKA

Upravna svetovalnica je projekt Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani (v nadaljevanju: FU) in Ministrstva za javno upravo (v nadaljevanju: MJU), v sklopu katerega se uporabnikom storitev Upravne svetovalnice omogoča brezplačne in nezavezujoče odgovore na upravno procesne dileme o uporabi Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl.) in Uredbe o upravnem poslovanju (UUP, Ur. l. RS, št. 9/18 in nasl.) ter področnih predpisov, ki urejajo upravne postopke in poslovanje.

Od januarja do junija 2024 je spletišče imelo skupaj okoli 1.800 aktivnih uporabnikov. Spletišče je v tem času zabeležilo 30.047 ogledov in 16,39 ogledov na uporabnika. Povprečni čas dejavnosti na spletišču se je v letu 2024 podaljšal, in sicer je leta 2023 znašal nekaj manj kot deset minut, medtem ko se je uporabnik na spletišču leta 2024 zadržal približno tri minute dlje, kar kaže na povečano zahtevnost dela in zanimanje glede primerov.

Eden od ključnih deležnikov US so študenti, ki pod vodstvom mentorjev s FU in iz prakse pripravljajo posplošene odgovore na vprašanja. Da bi ozavestili pomen delovanja študentov in intenzivirali njihovo strokovno usposabljanje, posebej glede razvoja pravne argumentacije ter veččin analiza in predstavitev dela, ter mreženje za dolgoročno sodelovanje, je bil po sklepu delovne skupine FU iz pomladi 2024 v organizaciji samih študentov septembra 2024 izveden prvi Strokovni posvet študentov Upravne svetovalnice.

Pristop k organizaciji je vključeval najprej junija in julija 2024 vzpostavitev in zagon delovanja koordinacijske skupine treh študentov, ki so nato avgusta in septembra 2024 pod smernicami prof. dr. Polonce Kovač in asistentk Jere Novak, pa tudi Špele Mar in Maše Bahovec, ter ob organizacijski pomoči sodelavke Irene Žužek dogodek programirali, organizirali in izvedli. Udeležba študentov je bil del redne obveznosti kot akreditirane dejavnosti US, pri čemer so pri pripravi sodelovali vsi aktualni študenti tekočega obdobja, tj. 11 študentov pretežno podiplomskega študijskega programa Upravljanje v javnem sektorju, medtem ko na dogodku dve študentki nista prisostvovali zaradi odsotnosti v tujini, vendar sta predhodno posneli svoja prispevka za nadaljnjo razpravo prisotnih.

Merila za izbor primerov izmed tistih, ki so jih sodelujoči študenti predstavili za delo v času do marca do septembra 2024, so bila aktualnost in kompleksnost primera, vezanost na različne institute ZUP, izzivi pri pridobivanju virov in pripravi odgovora. Cilj je bil, da bi se študenti drug od drugega čim več naučili, tako vsebinsko kot metodološko.

V torek, 10. 9. 2024, je bil posvet izveden, kot predhodno zastavljeno, udeležilo pa se ga je devet študentov ter mentorji s FU, dr. Kovač, dr. Sever, as. Novak, as. Bahovec in as. Mar. Nosilno vlogo so imeli študenti, ki so dogodek vodili in predstavljali primere, v razpravi po vsaki predstaviti pa so sodelovali vsi prisotni.

V prvem delu dogodka so bila podana navodila glede delovanja nove spletne strani, ki je bolj prijazna za uporabo tako za uporabnike, kot tudi druge sodelujoče pri US, ter nekaj splošnimi podatki o delovanju US v zadnjem letu. Sledila je predstavitev izbranih rešenih primerov po spodnjem razporedu, ki so se pripravljavcem odgovorov in mentorjem zdeli najbolj zanimivi in morda dvoumni ter zato primerni za razpravo. Razprava med udeleženci je razkrila različne vidike in tolmačenja primerov iz prakse, kar je pripomoglo k poglobljenemu vpogledu v delovanje upravnih postopkov.

Vrstni red predstavitve primerov je bil izoblikovan po strukturi oziroma vrstnem redu določil ZUP, čeprav se posamezni primeri nanašajo na več institutov upravnega procesnega prava, a upoštevan je bil nosilni oziroma pretežni institut. Prvi primeri so naslavljali temo občevanja organov in strank, nato sledijo primeri izvajanja ugotovitvenega in dokaznega postopka, poudarjeni pa so tudi primeri, ki se nanašajo na pravne posledice posamičnih upravnih aktov (zlasti pravnomočnost, pa tudi izvršljivost) in pravno varstvo oziroma posege v že izdane akte.

**Tabela 1: Razpored primerov po nosilcih in povezavah**

Zap. št.	Nosilec	Naziv primera oziroma povezave
1	Domen Verdnik	<a href="https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Ravnanje_upravnega_organa_z_nepopolno_vlogo_(manjkajo%C4%8Di_podpis)">https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Ravnanje_upravnega_organa_z_nepopolno_vlogo_(manjkajo%C4%8Di_podpis)</a>
2	Klara Jesenek	<a href="#">Avtomatizirana izdaja potrdil preko informacijskega sistema brez nadzora uradne osebe</a>
3	Živa Žnidarič	<a href="#">Odobritev pravnega posla po smrti ene izmed strank</a>
4	Selvedin Holič	<a href="#">Ravnanje organa/uradne osebe pri ugotavljanju procesne sposobnosti zavezanca</a>
5	Gregor Lešar	<a href="https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Za%C4%8Dasen_odvzem_ali_trajen_preklic_dovoljenja#Odgovor%3A">https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Za%C4%8Dasen_odvzem_ali_trajen_preklic_dovoljenja#Odgovor%3A</a>
6	Danijela Todić	<a href="https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Vro%C4%8Ditev_odlo%C4%8Dbe_in_vpliv_ponovne_odpreme_na_fikcijo_vro%C4%8Ditve">https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Vro%C4%8Ditev_odlo%C4%8Dbe_in_vpliv_ponovne_odpreme_na_fikcijo_vro%C4%8Ditve</a>
7	Žiga Šarman	<a href="#">Uporaba ovojnice za osebno vročanje po ZUP med fizičnimi osebami</a>
8	Tadej Jezernik	<a href="#">Odpoved pravici do pritožbe v primeru izdaje procesnega sklepa</a>
9	Tamara Kotur	<a href="#">Popravek izreka pravnomočne odločbe, ki ni skladna z dejanskim stanjem</a>
10	Nataša Trdin	<a href="https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Postopek_spremembe_namembnosti_objekta_in_upo%C5%A1tevanje_zakonodaje_pri_in%C5%A1pekcijskih_kaznih">https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Postopek_spremembe_namembnosti_objekta_in_upo%C5%A1tevanje_zakonodaje_pri_in%C5%A1pekcijskih_kaznih</a>
11	Melanie Križman	<a href="#">Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja z dokazilom o pretečenem roku mnenja</a>

### 3 PREDSTAVITEV IZBRANIH PRIMEROV

#### 3.1 Ravnanje upravnega organa z nepopolno vlogo (manjkajoči podpis)

V prvem predstavljenem primeru je bilo obnovljeno teoretično znanje, kaj sploh je definicija vloge, katere so njene obvezne sestavine, kako ravnati v primeru nepopolne vloge, sestavine poziva za dopolnitev ter kakšen je rok za dopolnitev. Kot določa ZUP v prvem odstavku 63. člena, so z vlogami mišljene zahteve, predlogi, prijave, prošnje, pritožbe, ugovori in druga dejanja, s katerimi se posamezniki ali pravne osebe oziroma organizacije obračajo na organe. Vloge pomenijo temeljno obliko formalne komunikacije fizičnih in pravnih oseb oziroma organizacij z organi in imajo lahko določene pravne učinke.

Vprašanje, ki ga je zastavila uradna oseba, ki vodi upravni postopek:

*Kaj je vloga in kako ravnati z nepopolno vlogo? Ali je vloga nepopolna, če organ, npr. center za socialno delo prejme vlogo, kjer manjka podpis polnoletnih oseb, na katere se morebitna pridobljena pravica do denarne pomoči tudi nanaša?*

To vprašanje se torej ni nanašalo zgolj na določila ZUP, vendar se dotika vloge za dodelitev denarne socialne pomoči. Pri tem odgovoru si je zato avtor pomagal tudi z Zakonom o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (Ur. l. RS, št. 62/10 in nasl., ZUPJS) in Zakonom o socialno varstvenih prejemkih (Ur. l. RS, št. 61/10 in nasl., ZSVarPre).

V odgovoru je bila najprej razložena definicija vloge. Vloga mora biti razumljiva in mora obsegati naslednje sestavine po 66. členu ZUP: navedbo organa, kateremu se pošilja, zadevo, katere se tiče, zahtevk oziroma predlog, navedbo o tem, kdo je morebitni zastopnik ali pooblaščenec, osebno ime, firmo oziroma osebno ime vlagatelja, prebivališče (naslov) oziroma sedež vložnika oziroma njegovega zastopnika ali pooblaščenca. Nadalje se odgovor dotika postopanja v primeru nepopolne vloge. Po sklepu UPRS I [U 1822/2020-15](#) z dne 12. 10. 2023 se take vloge ne sme takoj zavreči, vendar je potrebo vlagatelja pozvati na posledice, če tega ne stori v prekluzivnem roku.

Nanašajoč se na drugi del vprašanja glede manjkajočega podpisa polnoletne osebe, na podlagi katere starš poskuša uveljavljati določeno pravico, pa je avtor ugotovil:

- Do denarne socialne pomoči so upravičene osebe, ki si zase in za svoje družinske člane sredstev v višini minimalnega dohodka ne morejo zagotoviti iz razlogov, na katere niso mogle oziroma ne morejo vplivati, in so uveljavljale pravico do denarnih prejemkov po drugih predpisih in pravico do oprostitev in olajšav

- V skladu z ZUPJS je pravica do denarno socialne pomoči individualna pravica, ki bi jo po pravilih ZUP moral uveljaviti vložnik vloge. Tega ne spreminja dejstvo, da pravico lahko uveljavljajo tudi drugi družinski člani, niti da se pri ugotavljanju upravičenosti in višine pravice upošteva premoženjsko stanje celotne družine.
- ZUPJS določa enotno vlogo za uveljavljanje različnih socialnih pravic.
- Enotna vloga bi morala predvideti možnost, da so vložniki vloge različne osebe. Nasprotno velja, da je vložnik samo oseba, ki je navedena kot vložnik, saj se podatki o družinskih članih (zakonec, zunajzakonski partner, otroci) v njej navedejo le v smislu podatkov o dejanskem stanju.
- Kadar se v postopku odloča o individualnih pravicah več oseb, bi te morale biti navedene kot vložniki. Prav tako bi te osebe morale podpisati vlogo, saj s tem potrjujejo izjavo volje za pridobitev pravice.
- Brez nedvomno izražene volje družinskih članov o njihovi pravici ne more odločati, čeprav njihovo premoženjsko stanje upošteva pri dejanskem stanju zadeve.

Avtor zaključuje odgovor z misijo, da bi bilo primerno, da resorno ministrstvo ustrezno prilagodi obrazec vloge, da bi omogočal oddajo vloge vsem družinskim članom oziroma vsaj možnost pooblastitve ali da se spremeni zakon na način, da bi vložnik ob vložitvi vloge podal izjavo, da je so bili s tem dejanjem seznanjeni drugi družinski člani, na katere se pravica nanaša. Poudarja pa, da bi lahko bilo zelo administrativno obremenjujoče pridobiti podpise od vseh družinskih članov, ki so predmet zahteve za določeno pravico.

Ta primer se je tudi v razpravi izkazal kot zelo zanimiv za druga področja in pomen US v smislu izboljšav dela na sistemski ravni, ne le za posamičen primer ali vprašanje.

### **3.2 Avtomatizirana izdaja potrdil preko informacijskega sistema brez nadzora uradne osebe**

Državni organi, organi samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil izdajajo potrdila in druge listine (izpiske, certifikate itd.) o dejstvih, o katerih vodijo uradno evidenco (179. člen ZUP), in potrdila o drugih dejstvih, o katerih uradna evidenca ne obstaja, vendar se ugotovijo v ugotovitvenem postopku pred izdajo potrdila (180. člen ZUP).

Uradna oseba, ki je vodila upravni postopek je na US zastavila naslednje vprašanje:

*Ali mora pri avtomatizirani izdaji potrdil iz uradnih evidenc, ki se izvajajo zgolj preko informacijskih sistemov (npr. eUprava, eSociala, eZvem, eDavki...) sodelovati pooblaščen uradna oseba?*



V odgovoru je bilo sprva podanih nekaj splošnih določb glede izdaje potrdil. Izdajo potrdila je treba šteti kot materialno dejanje ali realni akt uprave, saj ta ne spremeni pravnega položaja osebe, zato zoper njega tudi ni mogoče vlagati pravnih sredstev. Za izdajo potrdila je pristojen organ, ki vodi evidenco oziroma organ, ki mu je z zakonom podeljena pristojnost izdaje. Nadalje je avtor odgovora ugotovil tudi:

- ZUP po 210. členu omogoča avtomatizirano oziroma samodejno izdajo odločb, ne pa tudi potrdil,
- izdajatelj jamči za točnost podatkov, ki jih potrjuje,
- zgolj ekonomičnost postopka ni zadosten razlog za avtomatizirano in brez nadzora and pravilnostjo izdaje potrdil,
- pri izdaji potrdil je pomembno, da organ nadzira ter zagotavlja točnost dejstev, ki jih potrjuje,
- Imetnik potrdila lahko zahteva sprememba potrdila, če so podatki neresnično potrjeni.

Sklepno velja, da je popolnoma avtomatizirana, v svojstvu informacijskega sistema, izdaja potrdil iz uradnih evidenc v smislu 179. člena ZUP ni mogoča, saj takega dokumenta ni mogoče šteti kot izjavo volje pristojnega državnega organa, organa samoupravne lokalne skupnosti ali nosilca javnega pooblastila. Avtor pa na koncu poudari, da je ob ustrezni zakonski spremembi avtomatizirana izdaja potrdil mogoča, ob zavedanju, da organ izdajatelj odgovarja za pravilnost in točnost podatkov.

Predmetni primer, je bilo izpostavljeno v razpravi, kaže pomen US tudi za ozaveščenje mankov v ZUP, saj je avtomatizacija odločanja nujnost sodobnega časa in bi jo moral ZUP urediti.

### 3.3 Odobritev pravnega posla po smrti ene izmed strank

Pogoj za začetek upravnega postopka je, da v le tem sodelujeta uradna oseba v imenu pristojnega organa, ki vodi postopek in zastopa javni interes, in na drugi strani stranka, o katere pravnem položaju se odloča v upravni zadevi. Brez stranke torej upravni postopek ne obstaja. Uradna oseba, ki vodi upravi postopek, mora po 49. členu ZUP po uradni dolžnosti ves čas trajanja postopka paziti, da je stranka pravno in procesno sposobna.

V dotičnem primeru je ena izmed strank, ki sicer ni bila vlagatelj zahteve, umrla. Uradna oseba, ki je vodila postopek, je postavila naslednje vprašanje:

*Lastnik se je odločil za prodajo nepremičnine, v zvezi s čimer materialni zakon določa kot pogoj za izvedbo pravnega posla odobritev upravnega organa (upravne enote). Prodajalec je v notarski pisarni z vnaprej znanim kupcem sklenil pogodbo v obliki notarskega zapisa in prejel delni znesek kupnine. Po podpisu pogodbe je bil prodajalec hospitaliziran in v bolnišnici umrl. Pooblaščenec (notar) je v imenu kupca po smrti*



*prodajalca vložil vlogo za odobritev pravnega posla. Ali lahko upravna enota kljub smrti prodajalca odobri pravni posel?*

Postopanje organa v primeru smrti ene izmed strank je določeno v 50. in 153. členu ZUP. Lastništvo nepremičnine lastnost, ki je prenosljiva na pravne naslednike, zato se v primeru smrti lastnika nepremičnine, lahko postopek prekine in se predhodno vprašanje rešuje pred pristojnim organom, kar je v tem primeru sodišče s pomočjo zapuščinskega postopka, druga možnost pa je reševanje predhodnega vprašanja pred upravnim organom.

Nadalje avtor odgovora ugotavlja:

- V skladu z Zakonom o kmetijskih zemljiščih (ZKZ, Ur. l. RS, št. 59/96 in nasl.), mora v obravnavanem primeru pravni posel odobriti upravni organ.
- Po zakonu ZKZ pravni posel velja kot sklenjen z odložnim pogojem naknadne odobritve upravnega organa, zato je treba ugotoviti, da smrt prodajalca po sklenitvi pravnega posla ne pomeni, da s smrtjo sklenjen pravni posel nima pravnega učinka če je oseba umrla pred odobritvijo pravnega posla.
- Aktivna stranka oziroma vlagatelj v postopku je kupec, zato se iz formalnih razlogov po 129. členu ZUP vloge ne sme zavreči pred začetkom postopka (drugače bi bilo v primeru smrti vlagatelja zahteve).
- Upravni organ mora torej sprejeti in obravnavati vlogo kupca za odobritev pravnega posla, vendar je potrebno postopek odobritve pravnega posla prekiniti, dokler pravno vprašanje nasledstva ni rešeno pred sodiščem.

V razpravi se je izpostavilo, da je ključno ozavestiti že načelno, kaj sploh je upravna zadeva in ali/kdaj se upravni postopek začne, šele potem se lahko utemelji ustrezen odgovor. Prav tako so prisotni poudarili zanimivost vezanosti na videz le na konkreten primer ZKZ, toda načelno pa nauke tudi za druga upravna področja.

### **3.4 Ravnanje organa/uradne osebe pri ugotavljanju procesne sposobnosti zavezanca**

Skladno z 49. členom ZUP mora organ med postopkom ves čas po uradni dolžnosti paziti na to, ali je tisti, ki nastopa kot stranka, lahko stranka v postopku, in ali zastopa procesno nesposobno stranko njen zakoniti zastopnik.

Uradna oseba, ki vodi upravni postopek, je na portal zastavila vprašanje, ki se tiče procesne sposobnosti stranke:

*Upravni organ vodi postopek po uradni dolžnosti (npr. razlastitev). Zavezanca je zastopal pooblaščenec, ki je pred izdajo končne odločbe odpovedal pooblastilo, ker naj bi bil, po njegovih navedbah, pooblastitelj opravilno nesposoben iz zdravstvenih*

*razlogov. Upravni organ je pooblastitelja, razlastitvenega zavezanca, seznanil z odpovedjo pooblastila s strani pooblaščenca ter ga pozval k opredelitvi glede njegove sposobnosti nadaljnjega sodelovanja v postopku, ta pa je v koherentnem jeziku navedel, da je v slabem zdravstvenem stanju, a iz dokumentacije ne izhaja, da bi bila oseba procesno nesposobna, je pa kot argument navedel, da lahko organ vpogleda v zdravstveno mapo pri njegovem osebnem zdravniku. Ali lahko upravni organ že na podlagi navedbe o domnevni sposobnosti stranke kljub obratnim trditvam bivšega pooblaščenca šteje, da je stranka procesno sposobna ali pa naj upravni organ v postopek pritegne skrbstveni organ ali imenuje izvedenca, ki bi ugotovil resnost strankinega zdravstvenega stanja?*

Avtor v odgovoru ugotavlja:

- Da se stranka lahko udeležuje upravnega postopka in v njem samostojno nastopa, mora imeti lastnosti: pravno sposobnost, stvarno legitimacijo in procesno sposobnost (nasprotno pomeni kršitev pravil upravnega postopka po 237. členu).
- Po uradni dolžnosti mora organ preveriti, ali je stranka oziroma njen pooblaščenec procesno sposoben.
- Upravni organ mora v danem primeru dodatno preveriti, ali je zavezanec sposoben razumeti pomen in posledice postopka (če ne, velja da je stranka poslovno nesposobna in je organ dolžan nemudoma obvestiti CSD in postopek prekiniti).

V zvezi s tem primerom so prisotni razpravljali glede pomena procesnih predpostavk za tek postopka, prav tako kot že prej pa tudi splošnost naukov odgovora tudi za druga upravna področja, ne le tisto, od koder je bilo postavljeno vprašanje, kar je posebna dodana vrednost projekta Upravne svetovalnice.

### **3.5 Začasen odvzem ali trajen preklic dovoljenja**

Upravna odločba je konkreten upravni akt, ki pomeni odločitev o posameznikovi pravici, pravni koristi ali obveznosti. Z odločbo se na temelju splošnega akta (predpisa) sprejeme konkretna odločitev na podlagi obstoječih ali preteklih dejstev glede določene ali vsaj določljive stranke in s ciljem vnaprejšnje ureditve stanja.

Uradno osebo je v danem primeru zanimalo, *ali lahko organ izda ustno odločbo, ki poseže v izdano dovoljenje za neko dejavnost stranki? Ali lahko v izreku taka odločba določa začasno prepoved ali omejitve dovoljenja?*

- Odločba se praviloma izda pisno. Izjemoma pa jo lahko organ izda ustno, kadar to določa ZUP ali poseben zakon, v nujnih primerih, ko je potrebno takojšnje

ukrepanje (npr. ZLet, ZZavar-1). Ustna odločba mora biti naknadno izdana v pisni obliki, razen če zakon določa drugače.

- Postopki po uradni dolžnosti se uvedejo v javnem interesu, npr. za zagotovitev zakonitega stanja ali omejitev dejavnosti, če nosilec ne izpolnjuje več predpisanih pogojev za varno obratovanje.
- Po 8. členu ZUP (načelo materialne resnice) morajo odločbe temeljiti na dejanskem stanju, ki mora biti popolno ugotovljeno pred izdajo odločbe. Prav tako mora biti stranki dana možnost udeležbe v postopku.
- Začasna odločba je izjema, s katero se pred zaključkom postopka začasno uredi določeno vprašanje ali razmerje, če je to nujno potrebno. Ta odločba mora biti izrecno označena kot začasna (pogoji za izdajo ustne odločbe po ZUP ne pomenijo hkrati podlage za začasnost odločitve, razen če to določa posebni zakon).
- Izrek odločbe je njen osrednji del in določa pravice in obveznosti stranke. Izrek mora biti popoln, določen in vezan na obstoječa dejstva (izrek odločbe se nasploh ne more nanašati na neobstoječe ali morebitno dejansko stanje; npr. nedoločno kot prepoved dejavnosti "do uskladitve dejstev s splošnim aktom X").

Če za začasen ukrep, kljub izpolnitvi pogoje za izdajo ustne odločbe po ZUP, ni podlage v posebnem zakonu, torej velja prepoved ali omejitev dejavnosti trajno. Če bi stranka želela (znova) pridobiti pravico opravljanja dejavnosti, mora podati zaradi ločenosti zadev novo zahtevo, kjer se bo znova preverjalo obstoj pogojev v času izdaje odločbe v dispozitivnem postopku.

Ta primer je bil poseben že v smislu identifikacije jedra problema, tj. ali ustnost odločbe pomeni že njeno začasno naravo in zakaj da/ne, in dalje povezave med posebnimi procesnimi pravili področnih predpisov in ZUP. Slednje, so v razpravi ugotavljali prisotni, je nasploh značilno za zahtevnejše primere US, saj največkrat težava ni sama izvedba pravil ZUP, ampak ustrezna uparitev specialnih pravil/predpisov, kjer pripravljavci včasih le zelo parcialno in zato pri izvajanju dvomljivo, urejajo posebnosti, in ZUP.

### 3.6 Vročitev odločbe in vpliv ponovne odpreme na fikcijo vročitve

Vročanje je v upravnem postopku zelo pomembno. Z vročitvijo se naslovniku omogoči seznanitev z dokumentom, ki se vroča. Pravne posledice odločbe ali sklepa lahko nastanejo šele po njegovi vročitvi. Vročitev je eden od elementov ustavnih pravic obrambe oziroma enakega varstva pravic, saj se stranka, če ji ključni dokumenti niso vročeni, ne more informirati o zadevi, niti izjaviti, niti se učinkovito pritožiti oziroma izpodbijati zakonitosti pred sodiščem.

Vprašanje uradne osebe: *Po posebnem zakonu je vročitev odločbe opravljena npr. 15. ali 21. dan od dneva odpreme. Nato teče rok za vložitev pritožbe. Če želijo stranke*

*osebno prevzeti odločbo pri organu, na kakšen način se jim to odločbo vroči in kako potem teče rok, če odločbo prevzamejo na isti dan izdaje in odpreme odločbe?*

*Kaj pa velja, če stranke ponovno prosijo za izvod zadnje izdane odločbe, ki jim je že bila odpremljena; ali bi ponovna odprema (vročitev) odločbe strankam vplivala na fikcijo vročitve 15. ali 21. dan od odpreme odločbe?*

- Bistvena funkcija vročanja je, da se z vročitvijo naslovníku omogoči seznanitev z dokumentom, ki se vroča. Vročitev po 83. členu predstavlja procesno predpostavko za nastop pravnih posledic vročitve.
- Dokumenti se vročajo v fizični ali elektronski obliki.
- Uradna oseba je tista, ki odredi, da se odločbe, sklepi in drugi dokumenti, v katerih je določen rok, vročijo v skladu s tem zakonom tako, da se zagotovi hitro in učinkovito vročitev z najmanjšimi stroški za organ in za naslovníka.
- Vsaka vročitev se lahko opravi tudi v prostorih organa, če to opravičuje narava ali pomen vročitve. V tem primeru se kot datum vročitve šteje datum podpisa prejemnika in se pisanja dodatno ne odpremlja.
- Rok za vložitev pritožbe začne teči z naslednjim dnem, ko je stranka odločbo prejela oziroma ji je bila vročena.
- Če je bila odločba na neki točki že vročena in stranka prosi za ponovno pošiljanje, se to šteje kot posredovanje izvoda odločbe v smislu vpogleda v spis.

Prisotni so v razpravi pri tem in tudi naslednjem primeru ugotavljali, da je vročanje eden pomembnejših in spornih institutov, kjer je lahko težava tudi prepodrobno urejanje tega dejanja v ZUP, saj veliko niti uradnim osebam pravila za odločene mejne položaje niso jasna. Zato lahko US služi kot temelj za izboljšave ne le resornih predpisov ali obrazcev (kot zgoraj), ampak tudi generalno urejanje upravnih postopkov.

### **3.7 Uporaba ovojnice za osebno vročanje po ZUP med fizičnimi osebami**

Vročanje je ključnega pomena v upravnem postopku, saj pravne posledice upravnih aktov nastanejo lahko šele z dnem oziroma po (dejanski ali fiktivni) vročitvi upravnih aktov. Namen določb ZUP, UUP in Pravilnika o ovojnici vročilnici in drugih sporočilnih za vročanje v UP je preprečiti oziroma omejiti neupravičeno izogibanje prejema pisanja in nastopa njegovih pravnih posledic.

Tokrat je vprašanje zastavila fizična oseba, ki sicer ni bila stranka v postopku, vprašanje pa se neposredno ne nanaša na določbe ZUP.

Uporabnika US je zanimalo *ali lahko predpisano ovojnico za osebno vročanje po ZUP uporabi tudi zasebnik (npr. delodajalec v zasebni družbi v razmerju do delavca), ne*

*torej upravni organ kot pošiljatelj, in kaj to pomeni v razmerju do naslovnika, zlasti glede vprašanja, ali tudi v tem primeru velja fikcija vročitve?*

- Ovojnica ZUP se zaradi učinkovitega sistema vročanja uporablja tudi izven upravnega postopka (npr. po Zakonu o prekrških).
- Pošta Slovenije ima ZUP ovojnico v prosti prodaji, kar omogoča uporabo le te tudi v drugih razmerjih.
- Raba ZUP ovojnice v zasebnopravnih razmerjih ne pomeni kvalificiranega vročanja po ZUP, ampak le z vidika (načina) potrditve prejema, če je vročitev dejansko opravljena oziroma potrjena (podpisana vročilnica), kar se izenači npr. z vročanjem z (roza) poštno povratnico.
- če gre za uporabo ZUP ovojnice izven upravnih ali po ZUP reguliranih postopkov, torej do fikcije vročitve ne more priti.

Ta primer je bil izpostavljen kot na prvi pogled mogoče preprosta dilema, kjer pa so se pri pripravi in usklajevanju kresala mnenja in argument različnih sodelujočih (tudi mentorjev) pri US, med drugim upošteva razkorake pri namenu ZUP in prakse. Hkrati pa primer služi kot metodološki zgled prikaza včasih različnih stališč in oblikovanja minimalnega konsenza na ravni US, zato so taki primeri posebej v pomoč za poenoteno prakso kot krovni cilj US.

### **3.8 Odpoved pravici do pritožbe v primeru izdaje procesnega sklepa**

V upravnem postopku se uporabljajo redna in izredna pravna sredstva. Redno pravno sredstvo je pritožba, in je mogoča zoper prvostopenjske odločbe, ko akt še ni dokončen. V nasprotju z rednimi pravnimi sredstvi pa je več izrednih pravnih sredstev, to so obnova postopka, sprememba ali odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom, odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici, izredna razveljavitev ter ničnost odločbe. Z njimi se izpodbija dokončne oziroma pravnomočne konkretne upravne akte.

Uradna oseba je v zvezi s pravnimi sredstvi, na US zastavila vprašanje:

*Ali se je mogoče odpovedati pravici do pritožbe v primeru, ko je bil izdan procesni sklep npr. o zavrženju zahteve ali ustavitvi postopka?*

Odpoved pravici do pritožbe je nepreklicna in pomeni izgubo številnih drugih pravnih sredstev, vključno s pravico do sodnega varstva v upravnem sporu. Odpoved pravici do pritožbe pa je za stranko lahko tudi koristna, saj ji za izvršitev z odločbo podeljene pravice ni treba čakati na dokončnost upravnega akta, pri čemer:

- ZUP v 229.a členu in enako v 224.a členu ZUP pravico do odpovedi pravici do pritožbe opredeli le v razmerju do odločbe. Odpovedi pravici do pritožbe zoper sklep ne ureja,
- z odpovedjo pritožbe zoper sklep, s katerim se postopek zaključí, na primer o ustavitvi postopka ali zavrženju zahtevka, stranka sledi cilju dokončnega in pravnomočnega zaključka postopka,
- odsotnost opredelitve sklepa v pravilih o odpovedi pravici do pritožbe torej ne pomeni izključenosti odpovedi tej pravici.

Zadevni primer, je bilo poudarjeno v diskusiji, ni bil enostaven, čeprav bi tako lahko delovalo na prvi pogled, kar se je izkazalo tudi z mankom obravnave tega vprašanja v komentarju ZUP in posledično z njegovo dopolnitvijo prav prek US (v izdaji TFL, 2024). S tem US kaže svoj pomen tudi za sistemsko razlago zakonov in kot t. i. dopolnilni spoznavni vir.

### 3.9 Popravek izreka pravnomočne odločbe, ki ni skladna z dejanskim stanjem

Odločba, ki se ne more več izpodbijati v upravnem sporu ali v drugem sodnem postopku, pa je stranka z njo pridobila določene pravice oziroma so ji bile z njo naložene kakšne obveznosti, postane pravnomočna. Pravnomočnost je institut, katerega namen je zagotoviti pravno varnost strank in drugih udeležencev v postopku, v katerih se odloča o njihovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih.

*Izrek že pravnomočne odločbe ni v skladu z dejanskim stanjem (npr. v uporabnem dovoljenju so navedene številke parcel, ki ne obstajajo več, zaradi spremembe parcelacije v času gradnje). Podatke o dejanskem stanju je stranka sicer pravilno navedla v vlogi. S katerim pravnim sredstvom se lahko odpravi neskladnost med izrekom odločbe in dejanskim stanjem?*

Pri odgovoru je bilo poudarjeno:

- Pravnomočno odločbo je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le z izrednimi pravnimi sredstvi, kot to določa ZUP ali poseben zakon.
- V tem primeru napak v odločbi ni mogoče popraviti skladno z 223. členom ZUP, saj gre za vsebinsko napako, ki se lahko odpravlja le z izrednimi pravnimi sredstvi.
- Organ v primeru ni odločil v skladu z zahtevkom stranke oziroma ni odločil o zahtevku stranke, zato je mogoče šteti, da je odločba nična.

Prisotni so v diskusiji ugotavljali pomen pravnih posledic upravne odločbe in dolžnost organov, da pretehtajo potrebne elemente nujno že pred izdajo odločbe, ne šele s



saniranem naknadno, saj pravna sredstva po ZUP že načelno in z vidika ustavnih garancij pomenijo izjemen poseg v pravna razmerja, kajti takoj ob izdaji pravilne odločbe krepijo zaupanje v oblast, čeprav seveda pravica do pravnega varstva strankam vedno ostaja in včasih nudi nova spoznanja v sistemu povratne zanke.

### 3.10 Postopek spremembe namembnosti objekta in upoštevanje zakonodaje pri inšpekcijskih kaznih

Vprašanje z US je bilo: *Kakšen je postopek spremembe namembnosti objekta iz trgovskega objekta v stanovanjski objekt: ali zadostuje pridobitev pravnomočne odločbe o spremembi rabe na Geodetski upravi RS? Kateri zakon mora upoštevati gradbeni inšpektor pri izdaji kazni: novejši zakon, ki je ugodnejši za storilca, ali zakon, ki je veljal v času uvedbe inšpekcijskega postopka?*

V odgovoru pa je bila pozornost posvečena naslednjim elementom:

- Po Gradbenem zakonu (GZ-1, Ur. l. RS, št. 199/21 in nasl.) je sprememba namena objekta ali njegovega dela poseg, ki se izvede samostojno ali hkrati z vzdrževanjem, manjšo rekonstrukcijo, rekonstrukcijo ali prizidavo in potrebuje pravnomočno gradbeno dovoljenje.
- Odločba Geodetske uprave RS o spremembi dejanske rabe objekta ni odločba, ki bi določala namen objekta.
- Postopek spremembe namembnosti objekta iz trgovskega objekta v stanovanjske površine zahteva pridobitev pravnomočnega gradbenega in uporabnega dovoljenja. Pridobitev pravnomočne odločbe o spremembi dejanske rabe na GURS ne zadostuje.
- Ob spremembi materialnih predpisov med postopkom se praviloma uporabi predpis, ki velja v času odločanja, saj organ odloča v predpisanem roku.
- Ne velja, da bi se odločalo po pravu, ki je veljalo v času vložitve zahteve, razen če bi področni zakon to izrecno določal.

V razpravi je bilo med prisotnimi poudarjeno, kako pogosto celo uradniki ali posamezni organi napačno tolmačijo pomen posameznih upravnih zadev, npr. za legalno gradnjo pač le gradbenega dovoljenja in ne recimo geodetskih pravic in kategorizacij za ta namen. V tem se posebej tudi kaže pomen US, saj se širi spoznanja med organi po celi državi z različnih področij in nenazadnje tudi za sodno presojo, kar prispeva k ustreznemu uveljavljanju javne koristi in pravic strank.

### 3.11 Zahteva za izdajo gradbenega dovoljenja z dokazilom o pretečenem roku mnenja

Upravni organ vodi postopke in izdaja odločbe na podlagi zahtev strank s predhodnim mnenjem drugega organa (npr. kot določa za izdajo gradbenega dovoljenja Gradbeni



zakon, ko občinska uprava pripravi mnenje, ki ga mora upravna enota upoštevati pri izdaji dovoljenja). Zato je bilo postavljeno vprašanje:

*Kako naj ravna pristojni organ, če je rok za podajo mnenja potekel, vložena pa je bila zahteva za izdajo dovoljenja z dokazilom o pretečenem roku? Kdo mora pridobiti manjkajoče mnenje, stranka ali upravni organ, ki vodi postopek? Ali lahko mnenjedajalec izda negativno mnenje brez poziva za dopolnitev vlagatelja? Kakšen je nadaljnji postopek, če/ko je naknadno izdano negativno mnenje, vključno z bremenitvijo stroškov?*

Kadar področni zakon določa sodelovanje dveh ali več organov pri določanju, gre za zbirno (tudi sestavljeno ali kompleksno) odločbo, pri čemer je treba ločiti več možnih variant, kdo in v kateri fazi postopka je dolžan pridobiti tako mnenje, od tega pa je odvisno, ali gre že za sestavino zahteve ali t. i. akcesorni akt zbirne odločbe.

Pri mnenju v postopku izdaje gradbenega dovoljenja ne gre za akcesorni akt v smislu ZUP, temveč gre za prilogo k vlogi/zahtevi za izdajo gradbenega dovoljenja.

Če je bila vloga vložena brez potrebnega mnenja, ker le to ni bilo izdano v predpisanem roku, potem pristojni organ v petih dneh od vložitve popolne zahteve pozove mnenjedajalca, da ta v roku osmih dneh od prejema poziva poda mnenje. Če rok poteče in mnenja ni bilo podanega, ga upravni organ pridobi od pristojnega organa za nadzor nad mnenjedajalcem, ali od izvedenca, ali pa brez mnenja odloči sam. Manjkajoče mnenje, ki predstavlja podlago za izdajo gradbenega dovoljenja, mora v tem primeru pridobiti upravni organ in ne (več) stranka oz. investitor. Če organ po pozivu izda negativno mnenje, pa se zahtevk za izdajo GD zavrne in v morebitnem novem postopku stroške nosi stranka.

V razpravi je bilo poudarjeno, da je treba pri obravnavi tovrstnih primerov vedno pogledati širšo sliko, da se lahko oblikuje ustrezen odgovor glede na pravno naravo aktov in področje, za katerega gre. Prav tako je očitno, da se postavljavci vprašanj, ki se obrnejo na US, soočajo z več problemi, vezanimi na določen primer, kot v danem primeru pravno naravo mnenj in retroaktivno rabo predpisov, zato je posebej pomembno, kako se pristopi k pripravi uporabnega (kratkega in določnega), pa vendar strokovno nespornega odgovora, s sklici na določila ZUP oziroma drugih relevantnih predpisov, znanstveno-strokovnih teoretičnih virov in sodne prakse.

## 4 ZAKLJUČEK

Posvet študentov Upravne svetovalnice je potrdil pomembnost sodelovanja in izmenjevanja izkušenj med študenti, mentorji in strokovnjaki iz prakse, kakor tudi sam pomen projekta Upravne svetovalnice. Predstavitve primerov so prinesle lažje razumevanje zahtevnejših vprašanj glede upravnega postopka ter oblikovanje z zakonskimi viri podprtih odgovorov, ki so sicer lahko tolmačena na različne načine. Med drugim je bilo deljeno prepričanje, kako pomembno je poenoteno tolmačenje zakonskih določb.

Dogodek je predstavljal uspešen korak v smeri uspešnega nadaljnega delovanja projekta Upravna svetovalnica. Izmenjava mnenj, izkušenj in predlogov je pripomogla k še večji povezanosti med sodelujočimi, kar bo pozitivno vplivalo na prihodnje aktivnosti projekta, saj so upravni postopki pomemben del sodobne družbe, v katerih se v okviru evropske in drugih tradicij določa upravna razmerja kot odnose med oblastjo in posameznimi osebami. Da pa bi bila oblast demokratična in učinkovita, mora hkrati spoštovati javni interes in pravice strank v postopkih. Ta spoznanja in posamezni primeri iz dela, predstavljenega v tem poročilu, so tako podlaga, da se bo sodelovanje prek US razvijalo institucionalno in med posameznimi sodelujočimi še naprej, del tega pa bodo redni, predvidoma polletni študentski posveti, da bi krepili njihove kompetence in mreženje. S tem se študentski strokovni posvet kot metoda dela pridružuje drugim pristopom US, kot so raziskovalni projekti, izdaja publikacij, pedagoško razvoj in prenos znanj ter strokovni posveti mentorjev na FU in iz prakse različnih upravnih organov (npr. posameznih ministrstev, inšpektoratov, IP, VČP).

Upravna svetovalnica je na Fakulteti za upravo poleg raziskovalne dejavnosti posebej pomembna tudi zaradi vključenosti študentov, pretežno podiplomskih. Fakulteta tako dosega več kot le standarde akreditiranih študijskih programov, saj je z učenjem v realnih življenjskih položajih (ang. *real-problem based learning*) pri Upravni svetovalnici doslej sodelovalo že več kot 120 študentov, praviloma okoli deset v vsakokratnem polletnem obdobju. V letu 2023 so se v projekt Upravne svetovalnice vključili še posamezni strokovnjaki z različnih področij in organov, ki delujejo kot delovni mentorji študentov, povezani pa so v delovni skupini, ki jo vodi mag. Matjaž Remic z MJU.

Upanje vseh sodelujočih pri Upravni svetovalnici je, da se lahko na tak način prispeva k razvoju upravnega procesnega prava v sistemskem smislu, hkrati pa podaja uporabna podpora posameznim uradnim osebam in strankam v postopkih, ko potrebujejo vzdržno razlago o razlagi predpisov v določeni življenjski situaciji. S tem se stremi k trajnostni javni upravi, ki vključuje različne akterje v upravnih razmerjih in tako dosega boljše predpise in učinkovite javne politike.

## LITERATURA IN VIRI

Androjna, V., Kerševan, E. (2006). Upravno procesno pravo [Administrative Procedural Law]. GV Publishing House, Ljubljana.

Avbelj, M. (ed.) (2019). Komentar Ustave Republike Slovenije. Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica.

Bahovec, Maša (2024). Analiza obiskanosti spletne strani Upravne svetovalnice za obdobje julij – avgust 2023 in januar – junij 2024. [https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/content/porocila/bahovec/ANALIZA\\_OBISKANOST\\_STRANI\\_US\\_\(2023\\_2024\).pdf](https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/content/porocila/bahovec/ANALIZA_OBISKANOST_STRANI_US_(2023_2024).pdf). Fakulteta za upravo, Ljubljana.

Kovač, P., Jerovšek, T. (2023). Upravni postopek in upravni spor. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020, 2022). Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku, 1, 2, 3. Uradni list RS, Ljubljana.

Kovač, P. (ur.), Remič, M., Sever, T. (2023). Upravni postopki med teorijo in prakso – izbrani aktualni primeri Upravne svetovalnice. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

Novak, Jera, Kovač, Polonca (2023). ZaUPaj Upravni svetovalnici!, Pravna praksa, leto 42, št. 33, str. 6–8.

Upravna svetovalnica, (2024). [https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Glavna\\_stran](https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php/Glavna_stran); <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/index.php>

Vrhovno sodišče RS (2024). [www.sodnapraksa.si](http://www.sodnapraksa.si).