

UPRAVNO PRAVO

7

mag. Nada CAHARIJAZ FERME

POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE

ZAČETEK POSTOPKA

Upravni postopek se lahko začne pred pristojnim organom po uradni dolžnosti ali na zahtevo stranke.

Po uradni dolžnosti se začne postopek, kadar tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis in če ugotovi ali izve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi začeti upravni postopek; predpis organu določa neko ravnanje, ki je povezano s posamično upravno stvarjo, pa tega ravnanja ne navezuje na zahtevo stranke. Obstoj okoliščin, ki narekujejo začetek upravnega postopka po uradni dolžnosti na podlagi zakona ali drugega predpisa, lahko ugotovi organ sam ali pa ga o takšnih okoliščinah obvestijo občani ali organizacije ali drugi organi. (Breznik, 2004, str. 426, 427)

Ko organ sprejme zahtevo, jo najprej preizkusi (129. člen ZUP). Organ s sklepom zavrže zahtevo, če ugotovi, da stvar, na katero se vloga nanaša, ni upravna zadeva, ali če vložnik v vlogi ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi oz. če ne more biti stranka po tem zakonu, ali če zahteva ni bila vložena v predpisanem roku, ali če se o isti zadevi že vodi upravni ali sodni postopek ali je bilo o njej že pravnomočno odločeno, pa je stranka z odločbo pridobila kakšne pravice ali so ji bile naložene kakšne obveznosti, ali pa se po izdaji zavrnilne odločbe dejansko stanje ali pravna podlaga, na katero se opira zahtevek, ni spremenilo.

Stranka pa lahko svojo zahtevo delno ali v celoti umakne in to kadarkoli med postopkom na prvi stopnji do vročitve odločbe, tudi v času, ko teče pritožbeni rok, pa tudi med postopkom na drugi stopnji do vročitve odločbe. V tem primeru izda organ sklep o ustavitvi postopka.

Organ nadaljuje postopek, če ugotovi, da je nadaljevanje potrebno v javnem interesu ali če to zahteva stranka z nasprotnim interesom.

POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE

Pred izdajo odločbe je treba ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, in strankam omogočiti, da lahko v postopku uveljavijo in zavarujejo svoje pravice in pravne koristi. To se lahko opravi v skrajšanem ali pa v posebnem ugotovitvenem postopku.

Uradna oseba, ki vodi postopek, lahko med postopkom ves čas ugotavlja dejansko stanje in izvaja dokaze o vseh dejstvih, pomembnih za izdajo odločbe, tudi o tistih, ki v postopku še niso bila navedena. (139. člen ZUP)

Skrajšani ugotovitveni postopek pride v poštev takrat (144. člen ZUP), kadar:

- se da dejansko stanje ugotoviti v celoti ali na podlagi dejstev in dokazov, ki jih je navedla oz. predložila stranka v svoji zahtevi, ali na podlagi splošno znanih dejstev oz. dejstev, ki so znana organu;
- se da ugotoviti stanje stvari na podlagi uradnih podatkov, ki jih ima organ, in samo zato ni potrebno posebej zaslišati stranke za zavarovanje pravic oz. pravnih koristi;
- če je s predpisom posebej določeno, da se zadeva lahko reši na podlagi dejstev in okoliščin, ki niso popolnoma dokazane ali se z dokazi le posredno dokazujejo, in so dejstva oz. okoliščine verjetno izkazane, iz vseh okoliščin pa izhaja, da je potrebno zahtevku ugoditi;
- če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, pa so dejstva, na katere se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana. Nujni ukrepi so tisti, če obstaja nevarnost za življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti.

Organ odloči takoj oz. najkasneje v roku 1 meseca.

V vseh drugih primerih mora organ izvesti poseben ugotovitveni postopek, ki se izvede za ugotovitev dejstev in okoliščin, ki so pomembne za razjasnitev zadeve ali zato, da se da strankam možnost, da uveljavijo in zavarujejo svoje pravice ali pravne koristi. (145. člen ZUP) Potek samega ugotovitvenega postopka določa uradna oseba, odloča, katera dejanja se naj v postopku opravijo in izdaja naloge za njihovo izvršitev, po kakšnem vrstnem redu ...

Organ izda odločbo v roku 2 mesecev.

PREDHODNO VPRAŠANJE

Organ lahko v postopku, ki ga vodi, naleti na tako vprašanje, da brez njegove rešitve ni mogoče rešiti sama zadeve, to vprašanje pa je samostojna pravna celota, ki spada v pristojnost sodišča ali kakšnega drugega organa (predhodno vprašanje). Organ ga lahko obravnava sam ob pogojih iz tega zakona ali pa prekine postopek, dokler ga ne reši pristojni organ. O prekinitvi postopka izda sklep, zoper katerega je dovoljena pritožba, razen če ga je izdal organ druge stopnje. Če organ sam obravnava predhodno vprašanje, velja njegova rešitev le v tej zadevi, v kateri je bilo vprašanje rešeno. Če je o predhodnem vprašanju že odločeno s pravnomočnim aktom, je organ na ta akt vezan. (147. člen ZUP)

Organ mora obvezno prekiniti postopek, če se predhodno vprašanje nanaša na obstoj kaznivega dejanja, na obstoj zakonske zveze ali na ugotovitev očetovstva ali če zakon tako določa (1.odst. 148. člena ZUP).

Če organ, ki vodi postopek, predhodnega vprašanja ne vzame v obravnavo, zahteva od pristojnega organa, naj o tem vprašanju začne postopek (če se lahko začne le po uradni dolžnosti) ali zahteva od stranke, da začne postopek pred pristojnim organom (če se lahko reši le na zahtevo stranke).

USTNA OBRAVNAVA

Je dejanje posebnega ugotovitvenega postopka, ki se opravi z namenom, da se omogoči strankam podajanje izjav oz. njihovo izpodbijanje, uradni osebi pa omogoči skoncentrirano zbiranje in tehtanje za odločitev pomembnih dejstev. Na ustni obravnavi se neposredno srečajo udeleženci postopka in ustno razpravljajo o vprašanjih, ki so pomembna za ugotovitev dejanskega stanja in uporabo materialnih predpisov.

Obvezno je potrebno opraviti ustno obravnavo, če sta v postopku udeleženi dve ali več strank z nasprotnimi interesi, ali če je v postopku treba opraviti ogled, zaslišati priče in izvedence.

Ustna obravnavo je javna. Javnost pa lahko uradna oseba, ki vodi postopek, izključi (155. člen ZUP), če to zahtevajo razlogi morale ali javne koristi, če se obravnavajo razmerja v družini, če se obravnavajo okoliščine, ki pomenijo tajnost podatkov, če je podana nevarnost, da bi bila obravnavo ovirana.

(Jerovšek, Kovač, 2010, str. 161)

DOKAZNI POSTOPEK

Dejstva in okoliščine, ki so zbrane v ugotovitvenem postopku, je treba dokazati v dokaznem postopku.

V upravnem postopku ne dokazujemo:

- splošno znanih dejstev (t.s. naravoslovna ali znana zgodovinska dejstva),
- organu znanih dejstev (dejstva stroke na področju delovanja organa),
- pravnih domnev (npr. otroci, rojeni v zakonski zvezi, so zakonski),
- pravnih fikcij (npr. da je zahtevek stranke zavrnjen, če organ v roku ni odločil in se stranka lahko pritoži zaradi molka organa),
- verjetno izkazanih dejstev (če zakon dopušča, se zaradi nujnih ukrepov v javnem interesu, zaradi katerih ni mogoče odlagati ali v zadevah manjšega pomena, lahko o zadevi odloči na podlagi verjetnosti o določenem stanju),
- notranjega državnega prava, katerega del je tudi pravo EU, ki velja v RS neposredno.

Kot dokaz se lahko uporabi vse, kar pripomore k ugotovitvi dejanskega stanja. (Jerovšek, Kovač, 2010, str. 163,164)

Nekatere dokaze šteje ZUP za tako pomembne, da predpisuje način njihovega izvajanja: listine, priče, izvedence, ogleda, izjave stranke.

Listine

V širšem smislu je listina vsak papir, predmet ali celo oseba, na kateri je kaj napisano, narisano, izklesano, vtetovirano. V ožjem smislu pa je listina pisno dokazno sredstvo. Glede na dokazno moč delimo listine za javne in zasebne.

Javne listine so tiste, ki izpolnjujejo določene pogoje: izdal jih je pristojni organ, z njimi se potrjujejo dejstva iz uradnih evidenc ali dejstva, ki jih je ugotovil organ, imajo predpisano obliko, če je predpisana zanje in vsebujejo podpis uradne osebe in žig organa. Za javno listino velja, da dokazuje tisto, kar je v njej navedeno.

Zasebne listine predstavljajo samo sporočilo o določenih okoliščinah, ki jih je potrebno v postopku šele dokazati, kot npr. različne pogodbe, izjave ... (Jerovšek, Kovač, 2010, str. 165,166)

Priče

Priča je lahko vsaka oseba, tudi mladoletna oseba ali oseba, ki nima poslovne sposobnosti, če je sposobna to, kar je zaznala, tudi izpovedati. Teža pričanja se vrednoti glede na stopnjo neposrednosti zaznave in pričanja pa tudi na zrelost priče.

Osebe, ki ne morejo nečesa zaznati ali tega ustrezno posredovati, so *absolutno nezmožne priče*. *Relativno nezmožne priče* pa so tiste, ki ne morejo pričati v konkretni zadevi, ker v istem postopku sodelujejo že v drugi vlogi, npr. uradna oseba, stranka.

Kdor je povabljen kot priča, mora priti k organu in mora pričati, sicer se ga lahko tudi prisilno privede ali se mu naloži denarna kazen. (Jerovšek, Kovač, 2010, str. 169)

Izvedenci

Uradna oseba postavi izvedenca, če sama nima strokovnega znanja, s katerim bi ugotovila ali presodila določena dejstva ali okoliščine pomembne za odločitve o zadevi in če oceni, da je to potrebno, ker druga dokazna sredstva ne omogočajo ugotovitve dejanskega stanja ali presoje kakšnega dejstva.

Izvedenca se postavi s sklepom, on pa izdelava poročilo, ki je sestavljeno iz izvida in mnenja.

Posebna izvedenca sta cenilec in tolmač. Cenilec je izvedenec za finančna vprašanja, tolmač pa za jezik. (Jerovšek, Kovač, 2010, str. 171,172)

Ogled

Z ogledom uradna oseba neposredno ugotavlja dejstva na nepremičninah, stvareh ali osebah. Zakon lahko določi, da je ogled pred odločitvijo obvezen kot. Npr. tehnični pregled vozila pred izdajo prometnega dovoljenja. O ogledu se napravi zapisnik. (Jerovšek, Kovač, 2010, str. 173)

Izjava stranke

Ustna izjava stranke se uporabi kot dokaz le podrejeno, kadar za ugotovitev nekega dejstva ni dovolj drugih dokazov, ali če bi bilo potrebno v stvareh majhnega pomena dokazovati z zaslišanjem priče, ki živi v oddaljenem kraju in bi stroški ne bili v sorazmerju s pomenom zadeve ali bi bilo z iskanjem drugih dokazov oteženo uveljavljanje pravic stranke. Vendar pa izjave stranke ne smemo zamenjati z zaslišanjem stranke. (Jerovšek, Kovač, 2010, str. 173,174)

Zaključek postopka na prvi stopnji

Po končanem ugotovitvenem in dokaznem postopku izda pristojni organ odločbo ali sklep, s katerim v zadevi odloči. Praviloma organ v zadevi odloči z odločbo, v njej je potrebno odločiti o vseh zahtevkih stranke.

Odločba mora biti označena kot odločba, praviloma se izda pisno (ustna odločba le izjemoma in pod posebnimi pogoji). Pisna odločba je sestavljena iz uvoda ali preambule, naziva, izreka ali dispozitiva, obrazložitve, pouka o pravnem sredstvu, podpisa uradne osebe in žiga organa, če se izda v elektronski obliki pa iz varnega elektronskega podpisa uradne osebe in organa overjena s kvalificiranim potrdilom. Tudi če se odločba ustno razglasi, jo je potrebno izdati v pisni obliki.

V **izreku** se odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank. V skladu z zakonom se lahko določijo tudi pogoji ali nalogi, ki so povezani z odločitvijo organa v predmetni zadevi. Če se z odločbo stranki naloži kakšno dejanje, se določi v kakšnem roku ga mora opraviti. Če organ odloči, da pritožba ne zadrži izvršitve postopka, mora biti to v izreku posebej navedeno. V izreku se praviloma odloči tudi o stroških postopka ali pa organ zapiše, da bo o tem odločeno s posebnim sklepom.

V obrazložitvi organ navede zahtevek strank, ugotovljeno dejansko stanje in dokaze, na katere je le-to oprl, razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, navesti mora določbe predpisov, na katere se opira ta odločba, razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo, pa tudi razloge, zaradi katerih ni ugodil zahtevkom strank.

V pouku o pravnem sredstvu pa sporoči stranki ali in v kakšnem roku lahko vloži pritožbo zoper odločbo ali lahko sproži upravni spor in kje.

Uporabljena literatura in viri

- BREZNIK, Janez, ŠTUCIN, Zdenka, MARFLAK, Jonika (2004): Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, GV Založba, Ljubljana.
- JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010): Upravni postopek in upravni spor, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
- Zakon o splošnem upravnem postopku, Ur.l. RS, št. 80/99, 70/00, 52/02, 73/04, 119/05, 24/06-UPB2, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13).