



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA PRAVOSODJE IN JAVNO UPRAVO

Župančičeva 3, 1000 Ljubljana

T: 01 369 52 00

F: 01 369 57 83

E: gp.mpju@gov.si

www.mpju.gov.si

Številka: 007-155/2012
Ljubljana, dne 27. 9. 2012
EVA: 2012-2030-0012
GENERALNI SEKRETARIAT VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE gp.gs@gov.si

ZADEVA: Predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (EVA 2012-2030-0012) – predlog za obravnavo – novo gradivo št. 1

1. Predlog sklepa vlade:

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 55/09 – Odl. US, 38/10 – ZUKN in 8/12) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne... sprejela naslednji sklep:

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga Zakona o dopolnitvah Zakona o upravnem sporu – ZUS-1B (EVA 2012-2030-0012) in ga predloži Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po skrajšanem postopku.

dr. Božo PREDALIČ
GENERALNI SEKRETAR

Prejmejo:

- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo,
- Ministrstvo za finance,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

2.a Osebe, odgovorne za strokovno pripravo in usklajenost gradiva:

- Helmut Hartman, državni sekretar Ministrstva za pravosodje in javno upravo
- Andreja Lang, v. d. generalne direktorice Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja

2.b Predstavniki vlade, ki bodo sodelovali pri delu Državnega zbora:		
<ul style="list-style-type: none"> - dr. Senko Pličanič, minister - Helmut Hartman, državni sekretar Ministrstva za pravosodje in javno upravo - Andreja Lang, v. d. generalne direktorice Direktorata za zakonodajo s področja pravosodja 		
3. Gradivo se sme objaviti na svetovnem spletu:		DA
4.a Predlog za obravnavo predloga zakona po nujnem oziroma skrajšanem postopku v Državnem zboru RS z obrazložitvijo razlogov:		
<p>Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog zakona obravnava v Državnem zboru Republike Slovenije po skrajšanem postopku, saj gre za manj zahtevno dopolnitev zakona, ki se nanaša zgolj na uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14 z dne 10. 11. 2011.</p>		
4.b Predlog za skrajšanje poslovnih rokov z obrazložitvijo razlogov:		
/		
5. Kratek povzetek gradiva		
<p>Predlagane dopolnitve zakona so posledica odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14 z dne 10. 11. 2011, s katero je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUS-1 v neskladju z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06) ter da mora Državni zbor Republike Slovenije ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije. Odločba je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 98/11 z dne 2. 12. 2011.</p> <p>Veljavna zakonska ureditev po mnenju ustavnih sodnikov ne omogoča učinkovitega izvrševanja ustavne pravice do sodnega varstva v primerih, ko so bili v upravnem sporu izpodbijani upravni akti že izvršeni in z njihovo odpravo vzpostavitve prejšnjega oziroma drugačnega zakonitega stanja na podlagi ponovljenega postopka odločanja o izdaji upravnega akta ne bi bilo mogoče doseči. Zato se v skladu z navedeno odločbo Ustavnega sodišča predlaga dopolnitev ZUS-1 tako, da bo lahko posameznik v primerih, ko je bil z upravnim aktom prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih, vložil ugotovitveno tožbo, s katero bo zahteval ugotovitev nezakonitosti upravnega akta. Pri tem bo moral med drugim izkazati, da je bil z upravnim aktom prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih, ter da z vložitvijo take tožbe zasleduje določeno pravno korist, kar je posebej izpostavilo tudi Ustavno sodišče.</p>		
6. Presoja posledic		
a)	na javnofinančna sredstva v višini, večji od 40 000 EUR v tekočem in naslednjih treh letih	DA / NE
b)	na usklajenost slovenskega pravnega reda s pravnim redom Evropske unije	DA / NE
c)	administrativne posledice	DA / NE

č)	na gospodarstvo, posebej na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost podjetij	DA / NE
d)	na okolje, kar vključuje tudi prostorske in varstvene vidike	DA / NE
e)	na socialno področje	DA / NE
f)	na dokumenta razvojnega načrtovanja: <ul style="list-style-type: none"> - na nacionalne dokumente razvojnega načrtovanja, - na razvojne politike na ravni programov po strukturi razvojne klasifikacije programskega proračuna - na razvojne dokumente Evropske unije in mednarodnih organizacij 	DA / NE
<p>7.a Predstavitev ocene finančnih posledic, višjih od 40 000 EUR</p> <p>/samo, če izbere DA pod točko 6a/</p>		

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu				
	Tekoče leto (t)	t+1	t+2	t+3
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) prihodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov državnega proračuna				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) odhodkov občinskih proračunov				
Predvideno povečanje (+) ali zmanjšanje (-) obveznosti za druga javna finančna sredstva				
II. Finančne posledice za državni proračun				
II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				
II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:				
Ime proračunskega uporabnika	Šifra ukrepa, projekta/Naziv ukrepa, projekta	Šifra PP /Naziv PP	Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1
SKUPAJ:				
II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:				
Novi prihodki		Znesek za tekoče leto (t)	Znesek za t+1	

SKUPAJ:		

/OBRAZLOŽITEV:

I. Ocena finančnih posledic, ki niso načrtovane v sprejetem proračunu

V povezavi s predlaganim vladnim gradivom se navedejo predvidene spremembe (povečanje, zmanjšanje):

- prihodkov državnega proračuna in/ali občinskih proračunov
- odhodkov državnega proračuna, ki niso načrtovani na ukrepih/projektih sprejetih proračunov
- obveznosti za druga javno finančna sredstva (ostali viri), ki niso načrtovani na ukrepih/projektih sprejetih proračunov

II. Finančne posledice, ki so načrtovane za državni proračun

Prikazane morajo biti finančne posledice za državni proračun, ki so na proračunskih postavkah načrtovane v dinamiki projektov oziroma ukrepov:

- **II.a. Pravice porabe za izvedbo predlaganih rešitev so zagotovljene:**

Navede se proračunski uporabnik, ki financira projekt oz. ukrep; projekt oziroma ukrep, skozi katerega se bodo realizirali cilji vladnega gradiva ter proračunske postavke (kot proračunski vir financiranja), na katerih so v celoti ali delno zagotovljene pravice porabe (v tem primeru je nujna povezava s točko II.b.). V primeru uvrstitve novega projekta oziroma ukrepa v Načrt razvojnih programov se navede:

- proračunskega uporabnika, ki bo financiral nov projekt oziroma ukrep;
- projekt oziroma ukrep, skozi katerega se bodo realizirali cilji vladnega gradiva ter
- proračunske postavke.

Za zagotovitev pravic porabe na proračunskih postavkah, ki bodo financirale nov projekt oziroma ukrep je potrebno izpolniti tudi točko II.b., saj je za nov projekt oziroma ukrep možno zagotoviti pravice porabe le s prerazporeditvijo iz proračunskih postavk, ki financirajo že sprejete oz. veljavne projekte in ukrepe.

- **II.b. Manjkajoče pravice porabe se bodo zagotovile s prerazporeditvijo iz:**

Navede se proračunskega uporabnika, sprejete (veljavne) ukrepe oziroma projekte, ki jih proračunski uporabnik izvaja ter proračunske postavke pripadajoče navedenemu proračunskemu uporabniku in so v dinamiki teh projektov oziroma ukrepov, in iz katerih se bodo s prerazporeditvijo zagotovile pravice porabe za dodatne aktivnosti na obstoječih projektih oziroma ukrepih in/ali novih projektih oziroma ukrepih navedenimi v točki II.a.

- **II.c. Načrtovana nadomestitev zmanjšanih prihodkov oz. povečanih odhodkov proračuna:**

V kolikor se povečani odhodki (pravice porabe) ne bodo zagotovili na načine določene v točkah II.a. in II.b. je možno povečanje odhodkov in izdatkov proračuna na podlagi določil zakona, ki ureja izvrševanje državnega proračuna (npr. iz naslova priliva namenskih sredstev EU). Ukrepanje v primeru zmanjšanja prihodkov in prejemkov proračuna je določeno z zakonom, ki ureja javne finance in zakonom, ki ureja izvrševanje državnega proračuna./

7.b Predstavitev ocene finančnih posledic, nižjih od 40 000 EUR

/samo, če izbere NE pod točko 6a)/

Kratka obrazložitev:

Predlog zakona nima finančnih posledic za proračun in druga javno finančna sredstva.

8. Predstavitev sodelovanja javnosti	
Gradivo je bilo predhodno objavljeno na spletni strani predlagatelja	DA
/Če NE, navesti razlog za ne objavo:/	
/ Če DA:	
Datum objave: predlog zakona je bil dne 1. 6. 2012 objavljen na spletni strani Ministrstva za pravosodje in javno upravo, dne 4. 6. 2012 pa na spletnem portalu E-demokracija.	
V razpravo so bili vključeni:	
<ul style="list-style-type: none"> - nevladne organizacije: / - predstavniki zainteresirane javnosti: / - predstavniki strokovne javnosti: <ul style="list-style-type: none"> 1. Vrhovno sodišče Republike Slovenije, 2. Upravno sodišče Republike Slovenije, 3. Državno pravobranilstvo Republike Slovenije - občine in združenja občin oziroma navedba, da jih gradivo ne zadeva: / 	
Mnenja, predloge, pripombe so podali:	
Vrhovno sodišče Republike Slovenije, Upravno sodišče Republike Slovenije in Državno pravobranilstvo Republike Slovenije	
Upoštevani so bili:	
<ul style="list-style-type: none"> - v pretežni meri. 	
Bistvena odprta vprašanja:	
Upravno sodišče Republike Slovenije je predlagalo, da se določi, da se lahko ugotovitvena tožba vložiti le zoper izvršene upravne akte.	
Pripombe ni bilo mogoče upoštevati, ker obstaja po mnenju predlagatelja pravovarstvena potreba za vložitev ugotovitvene tožbe tudi v primerih, ko upravnega akta ni mogoče izvršiti, ker je upravni organ npr. zavrnil zahtevek stranke. Z zavrnilno odločbo upravnega organa ni bila naložena nikakršna obveznost ali priznana pravica, ki naj bi se izvršila, vendar pa menimo, da mora biti ob upoštevanju ustavne pravice do sodnega varstva tudi v tem primeru prizadetemu posamezniku omogočeno, da s tožbo v upravnem sporu zahteva ugotovitev nezakonitosti upravnega akta.	
Javnost je bila vključena v pripravo gradiva v skladu z Zakonom o.....,kar je razvidno v predlogu predpisa./	
9. Predstavitev medresorskega usklajevanja	
/Gradivo je bilo poslano v medresorsko usklajevanje:	
<ul style="list-style-type: none"> - Službi Vlade RS za zakonodajo, - Ministrstvu za finance 	
/Datum pošiljanja: 17. 7. 2012 in 6. 9. 2012	
/Gradivo je usklajeno:	v celoti / v pretežni meri / delno
Pri pripravi predloga zakona so bile upoštevane vse pripombe Ministrstva za finance in Službe Vlade RS zakonodajo, razen predloga, da bi se določila subsidiarnost kot dodatni pogoj za vložitev ugotovitvene tožbe. To bi	Bistvena odprta vprašanja: /
	Priložiti mnenja organov, s katerimi gradivo ni usklajeno/

<p>pomenilo, da ugotovitvena tožba ne bi bila dopustna, če bi lahko tožnik spremembo svojega pravnega položaja dosegel z odpravo upravnega akta. Predlagatelj se za določitev navedenega pogoja ni odločil, saj bi določitev subsidiarnosti predstavljala nedopustno omejevanje tožnika glede tega, kakšno vrsto tožbe lahko v določenih primerih vložijo. To bi še zlasti predstavljalo težavo za stranke, ki vlagajo tožbe brez pooblaščenca, kar je v praksi pogosto. V vsakem primeru bo moral tožnik izkazati pravni interes za vložitev ugotovitevne tožbe, njeno utemeljenost pa bo presojalo sodišče.</p> <p>Glede na navedene razloge je Služba Vlade RS za zakonodajo odstopila od zgoraj navedenega predloga in predloženemu gradivu ne nasprotuje. Ministrstvo za finance pa v ponovnem medresorskem usklajevanju k predloženemu gradivu ni podalo pripomb.</p> <p>Gradivo zato štejejo za usklajeno.</p>		
10. Gradivo je lektorirano	DA / NE	
11. Zahteva predlagatelja za		
a)	obravnavo neusklajenega gradiva	DA / NE
b)	za nujnost obravnave	DA / NE
c)	obravnavo gradiva brez sodelovanja javnosti	DA / NE
12. Pri pripravi gradiva so bile upošteevane zahteve iz Resolucije o normativni dejavnosti		DA / NE
13. Gradivo je uvrščeno v delovni program vlade		DA
14. Gradivo je pripravljeno na podlagi sklepa vlade št. ... z dne ...		
<p>Obrazložitev novega gradiva št. 1</p> <p>Gradivo se pod tč. 9 tega obrazca dopolnjuje z navedbami glede medresorskega usklajevanja, v okviru katerega sta pripombe podala Ministrstvo za finance in Služba Vlade RS za zakonodajo. Večina pripomb je bila pri pripravi predloženega gradiva upoštevana, glede predloga za določitev subsidiarnosti vlaganja ugotovitevne tožbe pa se je na podlagi argumentov, navedenih pod tč. 9 tega obrazca, Služba Vlade RS za zakonodajo strinjala, da se subsidiarnost ne določi.</p> <p style="text-align: right;">dr. Senko PLIČANIČ minister</p>		

Priloge:

- sklep Vlade Republike Slovenije,
- Predlog Zakona o dopolnitvah Zakona o upravnem sporu,
- obrazložitev členov,
- besedilo členov, ki se spreminjajo



**VLADA REPUBLIKE
SLOVENIJE**

Na podlagi drugega odstavka 2. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 55/09 – odločba US, 38/10 – ZUKN in 8/12) je Vlada Republike Slovenije na ... seji dne... sprejela naslednji

SKLEP

Vlada Republike Slovenije je določila besedilo Predloga Zakona o dopolnitvah Zakona o upravnem sporu – ZUS-1B (EVA 2012-2030-0012) in ga predloži Državnemu zboru Republike Slovenije v obravnavo po skrajšanem postopku.

dr. Božo PREDALIČ
GENERALNI SEKRETAR

Prejmejo:

- Ministrstvo za pravosodje in javno upravo,
- Ministrstvo za finance,
- Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo.

ZAKON

O DOPOLNITVAH ZAKONA O UPRAVNEM SPORU

I. UVOD

1. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREJEM PREDLOGA ZAKONA

V skladu s 157. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 69/04, 69/04 in 68/06; v nadaljevanju: Ustava RS) v upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij. Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

Področje upravnega spora je leta 1997 uredil Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97 (65/97 popr.), 70/00, 92/05 – Odl. US, 45/06 – Odl. US in 105/06-ZUS-1), ki ga je leta 2006 v celoti nadomestil novi Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 98/11 – Odl. US; v nadaljnjem besedilu: ZUS-1). Glavni cilj reforme področja upravnega spora je bilo povečanje učinkovitosti odločanja sodišč v upravnem sporu in skrajšanje sodnih postopkov z namenom povečanja zaupanja ljudi v delovanje sodišč.

ZUS-1 je bil noveliran enkrat in sicer leta 2010 (Uradni list RS, št. 62/10), ko je bilo z novelo ZUS-1A določeno, da v upravnem sporu v vlogi zastopnika javnega interesa nastopa Državno pravobranilstvo Republike Slovenije (v nadaljevanju: državno pravobranilstvo) ter da mora na zahtevo vlade v posamezni zadevi vložiti tožbo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa. Prav tako je bilo z novelo predpisano, da je revizija v upravnem sporu dovoljena tudi, če državno pravobranilstvo izkaže katerega izmed razlogov za dovoljenost revizije in da revizijo vloga zaradi tega, ker je bil kršen zakon v škodo javnega interesa.

V nadaljevanju predstavljene dopolnitve ZUS-1 so posledica odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14 z dne 10. 11. 2011, s katero je Ustavno sodišče odločilo, da je ZUS-1 v neskladju z Ustavo RS ter da mora Državni zbor Republike Slovenije ugotovljeno neskladje odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije¹.

Veljavna zakonska ureditev po mnenju ustavnih sodnikov v določenih situacijah ne omogoča učinkovitega izvrševanja ustavne pravice do sodnega varstva, saj tožniku v konkretnem primeru ne daje na razpolago nobenega tožbenega zahtevka, s katerim bi

¹ Odločba je bila objavljena v Uradnem listu Republike Slovenije, št. 98/11 z dne 2. 12. 2011.

v upravnem sporu dosegel sodno presojo zakonitosti nad izdanim dovoljenjem za javno prireditve. To se po mnenju ustavnih sodnikov kaže kot sistemska pomanjkljivost ureditve upravnega spora, saj tu ne gre za značilnosti, ki bi bile pomembne izključno pri odločanju o dovoljenjih za javne prireditve, temveč za splošno zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva v primerih, ko so bili v upravnem sporu izpodbijani upravni akti že izvršeni in z njihovo odpravo vzpostavitve prejšnjega oziroma drugačnega zakonitega stanja na podlagi ponovljenega postopka odločanja o izdaji upravnega akta ne bi bilo mogoče doseči. Navedene pomanjkljivosti ne nadomesti niti možnost izdaje začasne odredbe s strani sodišča, na podlagi katere se lahko začasno zadrži izvršitev izpodbijanega upravnega akta, saj ima tožnik pravico do učinkovitega upravnega spora tudi v primeru, ko ne bi bil upravičen do zaščite svojih interesov z začasno odredbo.

2. CILJI, NAČELA IN POGLAVITNE RESITVE PREDLOGA ZAKONA

2.1 Cilji

Cilj predloga zakona je uskladitev področja upravnega spora z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14 z dne 10. 11. 2011.

2.2 Načela

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 materialne resnice,
- načelo pravice do pritožbe.

2.3 Poglavitne rešitve

a) Predstavitev predlagane rešitve

Z novelo se predlaga uvedba t. i. ugotovitvene tožbe, s katero bo mogoče zahtevati ugotovitev nezakonitosti upravnega akta, s katerim je bil tožnik prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih. Ugotovitveno tožbo bo mogoče vložiti pod enakimi pogoji in iz enakih razlogov, kot jih zakon določa za vložitev tožbe, s katero se zahteva odprava upravnega akta, le da se zahtevek ne bo glasil na odpravo upravnega akta, temveč na ugotovitev njegove nezakonitosti. Pri ugotovitveni tožbi bo moral tožnik med drugim izkazati, da je bil z upravnim aktom prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih, ter da z vložitvijo take tožbe zasleduje določeno pravno korist, sicer bo sodišče na podlagi 6. oziroma 3. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1 tožbo zavrglo.

Če bo sodišče presodilo, da je ugotovitvena tožba utemeljena, bo s sodbo ugotovilo, da je upravni akt nezakonit. Če bo tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, bo lahko Upravno sodišče o njem odločilo, ali pa bo v skladu z zakonom napotilo tožnika

na pravdo. Zoper ugotovitveno sodbo Upravnega sodišča ne bo dovoljena pritožba, mogoči pa bosta obnova in revizija pod pogoji, ki jih določa zakon.

Tekom priprav predlagane novele je bilo izpostavljeno vprašanje glede morebitne določitve subsidiarnosti kot dodatnega pogoja za vložitev ugotovitvene tožbe, po katerem ugotovitvena tožba ne bi bila dopustna, če bi lahko tožnik spremembo svojega pravnega položaja dosegel z odpravo upravnega akta. Predlagatelj se za določitev navedenega pogoja ni odločil, saj bi določitev subsidiarnosti pomenila nedopustno omejevanje tožnika glede tega, kakšno vrsto tožbe lahko v določenih primerih vloži. To bi še zlasti predstavljalo težavo za stranke, ki vlagajo tožbe brez pooblaščenca, kar je v praksi pogosto. V vsakem primeru bo moral tožnik izkazati pravni interes za vložitev ugotovitvene tožbe, njeno utemeljenost pa bo presojalo sodišče.

b) Normativna usklajenost predloga zakona

Predlog zakona je usklajen z obstoječim pravnim redom, s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo.

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

Predlog zakona nima finančnih posledic za proračun in druga javna finančna sredstva.

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

/

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

Predlog zakona ni predmet usklajevanja s pravnim redom EU.

V pravnih redih drugih držav poznamo dva sistema sodnega varstva pravic zoper odločitve upravnih organov. V nekaterih državah sodno varstvo opravljajo sodišča splošne pristojnosti (anglosaški, monistični sistem, ki velja v ZDA, Veliki Britaniji in na Irskem), v drugih so za upravni spor ustanovljena posebna upravna (administrativna) sodišča. Ta sistem se označuje kot francoski, dualistični. Poznajo ga v Franciji, Grčiji, Portugalski, z nekaterimi izjemami tudi v Nemčiji, Švedski in Avstriji.

V nadaljevanju so podani krajši prikazi ureditve obravnavanega vprašanja, ki se osredotočajo zgolj na tisto, kar predlagana novela prinaša kot novost v našo ureditev.

5.1 Nemčija

Nemški Zakon o upravnem postopku (Der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO) v prvem odstavku 113. člena določa, da lahko sodišče izda ugotovitveno odločbo, da je upravni akt nezakonit. Sodna praksa v Nemčiji je izoblikovala stališče, da se zahtevek za izdajo ugotovitvene tožbe lahko vloži tudi v primeru, ko je do izvršitve akta prišlo že pred vložitvijo tožbe.

Navedeno pomeni, da je tudi po izvršitvi upravnega akta še mogoče vložiti ugotovitveno tožbo in sicer dokler lahko tožnik zahteva vrnitev v prejšnje stanje, preklic izpolnitvenih ravnanj oziroma dokler je po izvršitvi ukrepa upravnega organa še možna odprava posledic.

Za vložitev ugotovitvenega zahtevka mora obstajati upravičen interes (na primer pri ponovitveni nevarnosti, pri odpravi obstoječe diskriminacije ali pri ugotavljanju protipravnosti v primeru odškodninskega zahtevka).

5.2 Portugalska

Na Portugalskem lahko upravno sodišče ugotovi, da je upravni akt nezakonit, čeprav je ta že izvršen.

Zakon o postopku pred upravnimi sodišči (Code of Procedure in the Administrative Courts) v 173. členu določa, da je treba državljanu, ki je bil z nezakonitim upravnim aktom oškodovan, vzpostaviti prejšnje stanje z vsemi pravicami, ki so mu pripadale pred izvršitvijo dokončnega upravnega akta. Glede na prvi odstavek tega člena ima upravni organ po izdaji sodbe upravnega sodišča rok treh mesecev, da vzpostavi prejšnje stanje. V kolikor upravni organ tega v navedenem roku ne stori, ima državljan pravico na upravno sodišče vložiti odredbo oziroma tožbo v skladu s 176. členom Zakona o postopku pred upravnimi sodišči.

5.3 Škotska

V škotski pravni praksi ni nenavadno, da sodišče izda ugotovitveno odločbo o tem, da je upravni akt nezakonit, kljub temu, da je bil zadevni upravni akt že izvršen. Taka odločitev je bila sprejeta v škotski pravni red zato, ker posameznik, ki je sprožil sodni nadzor nad upravnim aktom, nosi posledice odločitve upravnega organa kljub spremenjeni situaciji.

Včasih se zgodi, da stranke postopka sklenejo dogovor, ki izniči izdano upravno odločbo, kar pomeni, da se osebi, ki je bila prizadeta z izdajo upravne odločbe, vzpostavi prejšnje stanje.

5.4 Latvija

Zakon o upravnem postopku (Administrative Procedure Law) v 81. členu določa, da lahko upravno sodišče odloči na naslednje načine:

- pusti upravni akt nespremenjen,
- upravni akt odpravi,
- razveljavi del upravnega akta,
- izda spremenjen upravni akt,
- ugotovi, ali je dokončni upravni akt zakonit ali nezakonit.

5.5 Francija

V Franciji lahko upravno sodišče z odločbo ugotovi, da je upravni akt nezakonit, čeprav je ta že izvršen. Vsak upravni akt je lahko podvržen sodnemu nadzoru njegove zakonitosti. Cilj takega nadzora je odpraviti nezakonitost, čeprav je do nje prišlo že v preteklosti.

Če sodišče ugotovi, da je upravni akt nezakonit, izda ugotovitveno odločbo ne glede na to, ali je bil akt že izvršen. Samo v primeru, ko bi bile posledice odprave nezakonitega upravnega akta prekomerne, lahko sodnik učinkovanje svoje odločitve odloži.

(Več o tem glej: Cf. Conseil d'Etat, 11 mai 2004, Association AC! et autres, n° 225886 e.a. ter Cf. Conseil constitutionnel, décision n° 2011-202 QPC du 2 décembre 2011 Mme Lucienne Q., Hospitalisation sans consentement antérieure à la loi n° 90-527 du 27 juin 1990)

5.6 Italija

Tudi v Italiji lahko sodišče z odločbo ugotovi, da je upravni akt nezakonit, čeprav je ta že izvršen.

Posledice ugotovitve nezakonitosti izdanega upravnega akta so v tem, da upravni akt ne učinkuje več oziroma je upravni organ dolžan odstraniti posledice izdanega nezakonitega akta. Posameznik, prizadet v svojih pravicah, lahko od upravnega organa zahteva odškodnino. Enake posledice nastanejo, ko sodišče ugotovi, da je že izvršeni dokončni upravni akt nezakonit.

6. DRUGE POSLEDICE, KI JIH BO IMEL SPREJEM ZAKONA

6.1 Administrativne in druge posledice

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

Predlog zakona ne bo imel posledic v postopkih oziroma poslovanju javne uprave ali pravosodnih organov.

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

Predlog zakona ne bo imel posledic glede obveznosti strank do javne uprave ali pravosodnih organov.

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

Predlog zakona ne bo imel tovrstnih posledic.

6.3 Presoja posledic na gospodarstvo

Predlog zakona ne bo imel posledic na gospodarstvo.

6.4 Presoja posledic na socialnem področju

Predlog zakona ne bo imel posledic na socialnem področju.

6.5 Presoja posledic na dokumente razvojnega načrtovanja

Predlog zakona ne bo imel posledic na dokumente razvojnega načrtovanja.

6.6 Izvajanje sprejetega predpisa

a) Predstavitev sprejetega zakona

– Vlada oziroma resorno ministrstvo bo predstavilo zakon širši javnosti z objavo na spletu, posebna predstavitev sprejetega zakona pa ni predvidena.

b) Spremljanje izvajanja sprejetega predpisa

– Ministrstvo za pravosodje in javno upravo bo spremljalo izvajanje sprejetega zakona.

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

/

II. BESEDILO ČLENOV

1. člen

V Zakonu o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 98/11 – Odl. US) se v prvem odstavku 30. člena za besedo "odpravi" doda besedilo "ali ugotovi njegova nezakonitost".

2. člen

V prvem odstavku 33. člena se za prvo alineo doda nova druga alinea, ki se glasi:

"- ugotovitev nezakonitosti upravnega akta, s katerim je bil tožnik prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih (ugotovitvena tožba),".

Dosedanji druga in tretja alinea postaneta tretja in četrta alinea.

3. člen

Za 64. členom se doda nov 64.a člen, ki se glasi:

"64.a člen

(1) V primeru utemeljenosti tožbe iz druge alinee prvega odstavka 33. člena tega zakona sodišče s sodbo ugotovi, da je upravni akt nezakonit.

(2) Če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, ravna sodišče po 67. členu tega zakona."

4. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

III. OBRAZLOŽITEV

K 1. členu:

V prvem odstavku 30. člena zakona se opredelitev tožbenega predloga kot ene izmed sestavin tožbe dopolnjuje tako, da se lahko v okviru tožbenega predloga navede tudi, kako in v čem naj se ugotovi nezakonnost upravnega akta. Navedena dopolnitev je povezana z uvedbo nove vrste tožbe v upravnem sporu, s katero je mogoče zahtevati, da sodišče ugotovi nezakonnost upravnega akta, s katerim je bil tožnik prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih (ugotovitvena tožba). Ugotovitveno tožbo bo mogoče vložiti pod enakimi pogoji in iz enakih razlogov, kot jih zakon določa za vložitev tožbe, s katero se zahteva odprava upravnega akta. Ti razlogi so že določeni v 27. členu veljavnega zakona, ki opredeljuje formalne razloge, zaradi katerih je mogoče »napasti« upravni akt, in veljajo tako za izpodbojno tožbo, kot tudi za tožbo v sporu polne jurisdikcije in tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kadar jo tožnik vložijo, ker mu je v te pravice oziroma svoboščine poseženo s posamičnim aktom. Tožbeni razlogi iz 27. člena zakona bodo tako veljali tudi za novo ugotovitveno tožbo, zaradi česar se jih s predlagano novelo ne določa posebej. Glede na namen ugotovitvene tožbe pa bo moral biti v njej postavljen drugačen zahtevek kot pri izpodbojni tožbi, saj v primeru utemeljenosti ugotovitvene tožbe sodišče upravnega akta ne bo odpravilo, temveč bo ugotovilo njegovo nezakonnost. Lahko pa bo ugotovitveni zahtevek postavljen tudi podrejeno, npr. če bo v trenutku vložitve tožbe še nejasno, ali bi lahko morda prišlo do odločitve sodišča v času, ko bi bilo še možno doseči učinkovito varstvo pravic z odpravo upravnega akta. V skladu s tem se dopolnjuje določba prvega odstavka 30. člena zakona, ki tako poleg nekaterih splošnih sestavin, ki jih mora imeti vsaka tožba, ter sestavin, značilnih za izpodbojno tožbo, določa tudi sestavine nove ugotovitvene tožbe.

K 2. členu:

S predlagano dopolnitvijo prvega odstavka 33. člena zakona se določa nova vrsta tožbe v upravnem sporu, imenovana ugotovitvena tožba. Z ugotovitveno tožbo se lahko zahteva ugotovitev nezakonnosti upravnega akta, s katerim je bil tožnik prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih. S tem se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov med drugim v primerih, ko so izpodbijani upravni akti že izvršeni in z njihovo odpravo vzpostavitve prejšnjega oziroma drugačnega zakonitega stanja na podlagi ponovljenega postopka odločanja o izdaji upravnega akta ne bi bilo mogoče doseči. V veljavnem zakonu, ki natančno opredeljuje oblike sodnega varstva, ki jih lahko zahteva posameznik, ter pooblastila sodišč glede sprejemanja različnih odločitev, do sedaj za te primere ni bilo pravne podlage za učinkovito uresničevanje ustavne pravice do sodnega varstva iz 23. člena Ustave RS, na kar je opozorilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14 z dne 10. 11. 2011.

Ugotovitveno tožbo bo mogoče vložiti pod enakimi pogoji in iz enakih razlogov, kot jih zakon določa za vložitev tožbe, s katero se zahteva odprava upravnega akta. To pomeni, da jo bo moral tožnik vložiti v enakem roku in na enak način kot izpodbojno tožbo, le da bo v njej postavil drugačen zahtevek – gl. obrazložitev k 1. členu tega zakona. Tako kot pri ostalih vrstah tožb v upravnem sporu bodo morale biti tudi za meritorno odločanje o ugotovitveni tožbi izpolnjene procesne predpostavke iz 36. člena zakona, pri čemer bo glede na namen ugotovitvene tožbe še zlasti pomembno, da bo tožnik v skladu s procesno predpostavko iz 3. točke prvega odstavka navedenega

člena izkazal določeno pravno korist, s katero bo utemeljil svojo legitimacijo za izdajo ugotovitvene sodbe. Pravna korist bo lahko npr. v preprečitvi ponavljanja bodočega istovrstnega odločanja s strani uprave ali v pridobitvi pravnega temelja za uveljavljanje škode. Sodišče bo torej vsebinsko izvedlo postopek le, če bo le-ta lahko privedel do spremembe tožnikovega pravnega položaja. Poleg tega že iz opredelitve ugotovitvene tožbe izhaja, da bo moral tožnik izkazati tudi, da je bil z zadevnim upravnim aktom prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih, kar ustreza procesni predpostavki iz 6. točke prvega odstavka 36. člena zakona.

K 3. členu:

Novi 64.a člen zakona ureja odločitev sodišča v primeru utemeljenosti ugotovitvene tožbe. V tem primeru bo sodišče s sodbo ugotovilo, da je upravni akt nezakonit. Glede na to, da zakon novo ugotovitveno tožbo opredeljuje kot tožbo, s katero se zahteva ugotovitev nezakonitosti pravnega akta, s katerim je bil tožnik prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih, bo sodišče v izreku sicer ugotovilo zgolj nezakonitost pravnega akta, bo pa moralo v obrazložitvi pojasniti, kako je bil tožnik s tem upravnim aktom prizadet v svojih pravicah ali pravnih koristih.

Če bo tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, bo sodišče ravnalo tako kot v primeru, ko je tak zahtevek postavljen v okviru izpodbojne tožbe. V skladu s 67. členom zakona bo o tem zahtevku odločilo, če pa bo odločitev o zahtevku zahtevala ugotavljanje dejstev, ki bi pomenilo bistveno podaljševanje postopka v upravnem sporu, bo lahko tožnika napotilo, naj uveljavlja svoj zahtevek v pravdi.

S predlaganimi dopolnitvami se posebej ureja le odločitev sodišča v primeru, ko je ugotovitvena tožba utemeljena, medtem ko se za ostale načine zaključka postopka oziroma odločitve sodišča uporabljajo že do sedaj veljavne določbe zakona. Tako bo npr. sodišče ugotovitveno tožbo zavrnilo iz enakih razlogov, kot jih zakon v 63. členu določa za zavrnitev ostalih tožb v upravnem sporu.

Tudi glede pravnih sredstev zoper sodbo, izdano po novem 64.a členu, predlagana novela ne določa posebne ureditve. To pomeni, da na podlagi že do sedaj veljavnih določb zakona zoper navedeno sodbo ne bo mogoče vložiti pritožbe, mogoči pa bosta obnova in revizija pod pogoji, ki jih določa zakon.

K 4. členu:

Določeno je splošno, petnajstdnevno obdobje uveljavitve zakona.

IV. BESEDILO ČLENOV, KI SE SPREMINJATA

30. člen

(1) V tožbi je treba navesti tožnikovo ime in priimek ter prebivališče oziroma njegovo ime in sedež, naziv toženca, upravni akt, ki se izpodbija s tožbo, razložiti, zakaj toži, ter predlagati, kako in v čem naj se upravni akt odpravi. V zadevah, kjer je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, mora biti v tožbi določena tudi vrednost spornega predmeta. Tožbi je treba priložiti tudi akt v izvorniku, prepisu ali kopiji.

(2) Če se s tožbo zahteva odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi ali vrnitev stvari ali odškodnina, mora tožba obsegati določen zahtevek glede glavne stvari in stranskih terjatev, dejstva, na katera tožnik opira zahtevek, in dokaze, s katerimi se ta dejstva ugotavljajo.

(3) Če se s tožbo zahteva ugotovitev, da je bilo z dejanjem nezakonito poseženo v človekove pravice ali temeljne svoboščine tožnika oziroma se zahteva prepoved izvrševanja posamičnega dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine tožnika, je treba v tožbi navesti dejanje, kje in kdaj je bilo storjeno, organ ali uradno osebo, ki je to storila, dokaze o tem in zahtevek, naj se poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ugotovi, odpravi oziroma prepove.

(4) Tožbi je treba priložiti tudi po en prepis ali kopijo tožbe in prilog za toženca, če je kdo prizadet z upravnim aktom, pa tudi zanj.

(5) Tožbi je treba v izvorniku ali v prepisu v celoti ali v izvlečkih priložiti listine, ki se nanašajo na zadevo, kolikor niso že v upravnem spisu.

33. člen

(1) S tožbo se lahko zahteva:

- odprava upravnega akta (izpodbijna tožba),
- izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka),
- sprememba upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije).

(2) S tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin po tem zakonu se lahko zahteva:

- odprava, izdaja ali sprememba posamičnega akta,
- ugotovitev, da je bilo z dejanjem poseženo v človekovo pravico ali temeljno svoboščino tožnika,
- prepoved nadaljevanja dejanja,
- odprava posledic dejanja.

V. PREDLOG, DA SE PREDLOG ZAKONA OBRAVNAVA PO NUJNEM ALI SKRAJŠANEM POSTOPKU

Vlada Republike Slovenije predlaga, da se predlog zakona obravnava v Državnem zboru Republike Slovenije po skrajšanem postopku, saj gre za manj zahtevno dopolnitev zakona, ki se nanaša zgolj na uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-181/09-15, Up-860/09-14, Up-222/10-14 z dne 10. 11. 2011.

VI. PRILOGE

/