

POMEN PRAKSE IN ZAHTEV ESČP ZA IZVEDBO GLAVNE OBRAVNAVE V UPRAVNEM SPORU

Študija projekta

Študenti: Marjanca Ambrožič, Tina Anželj, Ida Bahorič, Nena Bobovnik, Urša Brinovec, Lora Briški, Rok Kljajič, Urša Leban, Špela Lovšin, Tilen Majnik, Daša Pokrajčević, Leon Privšek, Nastja Stošič, Katja Štemberger

Urednica in pedagoška mentorica: as. dr. Bruna Žuber, univ. dipl. prav.

Strokovni pregled: as. dr. Bruna Žuber, univ. dipl. prav.

Strokovna sodelavka: Polonca Kržan, dipl. ekon.



REPUBLIKA SLOVENIJA
MINISTRSTVO ZA IZOBRAŽEVANJE,
ZNANOST IN ŠPORT



Javni študentski, razvojni,
invalidski in preživninski
sklad Republike Slovenije



EVROPSKA UNIJA
EVROPSKI
SOCIALNI SKLAD
NALOŽBA V VAŠO PRIHODNOST



INSTITUT
ZA JAVNO
UPRAVO



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

Univerza v Ljubljani



Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu

Izdala:

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani

Elektronska kopija

Spletni dostop (URL): <http://www.pf.uni-lj.si/media/pomen.prakse.in.zahtev.escp.pdf>

Brezplačen izvod

Ljubljana 2018.

Vse pravice pridržane.

Katalogni zapis o publikaciji (CIP) pripravili v Narodni in univerzitetni knjižnici v Ljubljani

[COBISS.SI-ID=296624128](#)

ISBN 978-961-6447-77-5 (pdf)

Projekt *Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu* se izvaja na podlagi javnega razpisa »Projektno delo z negospodarskim in neprofitnim sektorjem – Študentski inovativni projekti za družbeno korist 2016–2020 za študijsko leto 2017/2018«. Projekt sofinancirata Republika Slovenija in Evropska unija iz Evropskega socialnega sklada.

KAZALO VSEBINE

1. GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU – ODPRTE DILEME IN NOVE REŠITVE	12
2. SPLOŠNO O GLAVNI OBRAVNAVI V UPRAVNEM SPORU.....	19
2.1. MEDNARODNO PRAVO IN RAZPISOVANJE GLAVNE OBRAVNAVE.....	19
2.1.1. MEDNARODNO PRAVO IN PRAVNI RED REPUBLIKE SLOVENIJE.....	19
2.1.2. SPLOŠNA DEKLARACIJA ČLOVEKOVIH PRAVIC	20
2.1.2.1. Splošna deklaracija človekovih pravic in glavna obravnava	20
2.1.3. MEDNARODNI PAKT O DRŽAVLJANSKIH IN POLITIČNIH PRAVICAH.....	21
2.1.3.1. Člen 14 MPDPP.....	21
2.1.3.2. Področje uporabe 14. člena MPDPP	21
2.1.3.3. Člen 14 MPDPP in glavna obravnava.....	22
2.1.4. EVROPSKA KONVENCIJA O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN	23
2.1.4.1. Člen 6 EKČP.....	23
2.1.5. LISTINA EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH.....	24
2.1.5.1. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah	24
2.1.5.2. Področje uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah.....	24
2.1.5.3. Člen 47 Listine in ustna obravnava.....	25
2.2. USTAVNA PODLAGA UREDITVE GLAVNE OBRAVNAVE V SLOVENIJI.....	26
2.2.1. ČLEN 22. URS (ENAKO VARSTVO PRAVIC).....	26
2.2.2. ČLEN 25 URS (PRAVICA DO PRAVNEGA SREDSTVA).....	28
2.3. PRAVNA UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V ZUS-1 IN PODROČNI ZAKONODAJI.....	31
2.3.1. UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V ZUS-1	31
2.3.2. DOLOČBE O GLAVNI OBRAVNAVI V PODROČNIH ZAKONIH.....	34
3. EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU	36
3.1. GLAVNA OBRAVNAVA V POSTOPKU PRED EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	36
3.1.1. UVOD	36
3.1.2. ODPOVED GLAVNI OBRAVNAVI.....	39
3.1.3. IZJEMNE OKOLIŠČINE, KI OPRAVIČUJEJO OPUSTITEV IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE.....	42

4. GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU SKOZI (USTAVNO)SODNO

PRAKSO	47
4.1. PREGLED SODNE PRAKSE USTAVNEGA SODIŠČA	47
4.1.1. UVOD	47
4.1.2. USTAVNOSODNA PRAKSA O GLAVNI OBRAVNAVI NA PODLAGI DOLOČB ZUS	48
4.1.2.1. (Ne)izvedba glavne obravnave pred Upravnim sodiščem	49
4.1.2.1.1. Opustitev glavne obravnave v azilnih postopkih	50
4.1.2.1.2. Strankin predlog za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu	50
4.1.2.1.3. Zahteva po kvalificiranem strankinem predlogu za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu.....	51
4.1.2.1.4. (Ne)izvedba glavne obravnave v upravnem sporu v povezavi z očitkom pristranskosti sodišča.....	53
4.1.2.1.5. (Ne)izvedba glavne obravnave v upravnem sporu v povezavi z očitkom javnosti sojenja	54
4.1.2.1.6. (Ne)izvedba glavne obravnave in načelo zaslišanja strank	54
4.1.3. USTAVNOSODNA PRAKSA O GLAVNI OBRAVNAVI NA PODLAGI DOLOČB ZUS-1	55
4.1.3.1. (Ne)izvedba glavne obravnave pred Vrhovnim sodiščem	55
4.1.3.1.1. Vrhovno sodišče kot prvostopenjski sodni organ v upravnem sporu.....	55
4.1.3.1.2. Zahteva po ustrezni obrazložitvi odločitve	57
4.1.4 SKLEP	58
4.2. PREGLED SODNE PRAKSE VRHOVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE .	60
4.2.1. UVOD	60
4.2.2. STAREJŠA SODNA PRAKSA	60
4.2.3. NOVEJŠA SODNA PRAKSA.....	63
4.2.4. SKLADNOST SODNE PRAKSE VRHOVNEGA SODIŠČA S STALIŠČI EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V ZADEVI MIROVNI INŠTITUT	67
4.3. PREGLED SODNE PRAKSE UPRAVNEGA SODIŠČA GLEDE (NE)IZVAJANJA GLAVNIH OBRAVNAV	70
4.3.1. UVOD	70
4.3.2. STAREJŠA SODNA PRAKSA	71
4.3.2.1. Glavna obravnava, kadar je treba tožbi ugoditi	76
4.3.2.2. Neizvedba glavne obravnave zaradi »že pravilno izvedenih in presojenih dokazov pred upravnim organom«.....	76
4.3.2.3. Glavna obravnava in načelo ekonomičnosti	79
4.3.3. NOVEJŠA SODNA PRAKSA.....	80

4.3.4. KRATKO O (NE)IZVEDBI GLAVNE OBRAVNAVE, KADAR TAKO DOLOČA POSEBNA ZAKONSKA UREDITEV	82
4.3.5. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE	83
5. VPLIV STALIŠČ ESČP O GLAVNI OBRAVNAVI NA NJENO IZVAJANJE SKOZI PRIZMO SODNIKOV	86
5.1. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV	86
5.1.1. PREDMET, NAMEN IN CILJ RAZISKAVE	86
5.1.2. RAZISKOVALNA SKUPINA, METODE DELA, OMEJITVE RAZISKAVE	87
5.1.3. POSTAVLJENE HIPOTEZE	88
5.1.4. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV ZA SODNIKE	88
5.1.5. ANALIZA ANKETNEGA VPRAŠALNIKA ZA ODVETNIKE	114
5.1.6. UGOTOVITVE NA PODLAGI ANALIZE ANKETNIH VPRAŠALNIKOV ZA SODNIKE IN ODVETNIKE - PRIMERJAVA ODGOVOROV	114
5.2. SKLEP	115
5.2.1. UGOTOVITVE GLEDE PRVO POSTAVLJENE HIPOTEZE (H1)	115
5.2.2. UGOTOVITVE GLEDE DRUGO POSTAVLJENE HIPOTEZE (H2)	116
5.2.3. DRUGE UGOTOVITVE RAZISKAVE	117
6. GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU V PRIMERJALNEM PRAVU	118
6.1. PRIMERJALNOPRAVNA UREDITEV OBVEZNOSTI IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE V REPUBLIKI AVSTRIJI	118
6.1.1. UVOD	118
6.1.2. PRAVNI VIRI IN ORGANIZACIJA UPRAVNEGA SODSTVA V REPUBLIKI AVSTRIJI	119
6.1.3. POSTOPEK PRED UPRAVNIMI SODIŠČI	120
6.1.4. GLAVNA OBRAVNAVA PRED UPRAVNIM SODIŠČEM V REPUBLIKI AVSTRIJI	122
6.1.5. OBRAVNAVA GLAVNE OBRAVNAVE V SODNI PRAKSI VRHOVNEGA UPRAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE AVSTRIJE	123
6.2. GLAVNA OBRAVNAVA V NEMŠKI UREDITVI UPRAVNEGA SPORA	128
6.2.1. TEMELJNA NAČELA POSTOPKA UPRAVNEGA SPORA	128
6.2.2. UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V POSTOPKU UPRAVNEGA SPORA	130
6.2.3. OBLIGATORNA GLAVNA OBRAVNAVA	132
6.2.3.1. Izjeme, ko se lahko odloči brez glavne obravnave	133
6.2.4. NEKATERI POUČILKI SODNE PRAKSE GLEDE GLAVNE OBRAVNAVE	135
6.2.5. ZAKLJUČNE MISLI	137

6.3. PRIMERJALNOPRAVNA UREDITEV OBVEZNOSTI IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE V REPUBLIKI HRVAŠKI.....	139
6.3.1. UVOD	139
6.3.2. ZNAČILNOSTI PREJŠNJE UREDITVE UPRAVNEGA SPORA NA HRVAŠKEM	139
6.3.3. NESKLADNOST HRVAŠKE UREDITVE Z ZAHTEVAMI EKČP	140
6.3.4. POTEK SPREJEMA NOVEGA ZAKONA	142
6.3.5. NOVOSTI, KI JIH JE PRINESEL ZUS	143
6.3.6. OBVEZNA IZVEDBA GLAVNE OBRAVNAVE S TAKSATIVNO DOLOČENIMI IZJEMAMI.....	143
6.3.7. SODNA PRAKSA GLEDE IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE.....	145
6.3.8. SKLEPNO GLEDE SODNE PRAKSE	156
6.3.9. STALIŠČA TEORIJE O NAMENU GLAVNE OBRAVNAVE	156
6.4. ESTONSKA PRAVNA UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V UPRAVNEM SPORU	158
6.4.1. USTNA OBRAVNAVA	159
6.4.2. PISNI POSTOPEK.....	160
6.4.3. POENOSTAVLJENI POSTOPEK	161
6.4.4. ANALIZA SLOVENSKE IN ESTONSKE UREDITVE GLAVNE OBRAVNAVE V UPRAVNEM SPORU	163
7. GLAVNA OBRAVNAVA ONKRAJ ČISTEGA PRAVA.....	166
7.1. FILOZOFIJA UPRAVNEGA SPORA: U-PRAVIČITI SLIŠANJE IN SLIŠATI PRAVICO.....	166
7.2. PSIHOLOŠKI POGLED NA POSAMEZNIKA V UPRAVNEM SPORU.....	174
7.2.1. PREPRIČANJE POSAMEZNIKA V PRAVIČNOST SVETA.....	174
7.2.2. POSAMEZNIK V UPRAVNEM SPORU	174
7.2.3. TEORIJA ATRIBUCIJ IN VPLIV NA POSAMEZNIKA	176
7.2.4. TEHNIKA PREPRIČEVANJA IN ARGUMENTACIJE V UPRAVNEM SPORU	178
7.2.5. VPLIV DRUGIH OSEBNOSTNIH SPREMENLJIVK NA POSAMEZNIKA	180
7.2.6. KOMUNIKACIJA V UPRAVNEM SPORU	180
7.2.7. SOCIALNA MOČ KOT POMEMBEN DEJAVNIK V UPRAVNEM SPORU	181
8. SKLEPNE UGOTOVITVE.....	183
9. VIRI IN LITERATURA	190
9.1. MONOGRAFIJE	190
9.2. ČLANKI (zborniki člankov, revije, druge periodične publikacije).....	192

9.3. VIRI NA MEDMREŽJU	193
9.4. MNENJA IN SPLOŠNI KOMENTARJI ODBORA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	194
9.5. DRUGI VIRI	194
9.6. PRAVNI VIRI	194
9.6.1. MEDNARODI PRAVNI AKTI	194
9.6.2. AKTI EU	194
9.6.3. TUJA ZAKONODAJA	195
9.6.3.1. Nemčija	195
9.6.3.2. Hrvaška	195
9.6.3.3. Estonija	195
9.6.4. SLOVENSKA ZAKONODAJA	195
9.7. SODNE ODLOČBE	196
9.7.1. SODBE EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE.....	196
9.7.2. SODBE SODIŠČA EVROPSKE UNIJE	197
9.7.3. ZAČASNI UKREPI MEDDRŽAVNEGA SODIŠČA V HAAGU	197
9.7.4. SODBE TUJIH NACIONALNIH SODIŠČ	197
9.7.4.1. Avstrija.....	197
9.7.4.2. Nemčija	198
9.7.4.3. Hrvaška	198
9.7.5. SODNE ODLOČBE SLOVENSКИH SODIŠČ	199
9.7.5.1. Odločbe Ustavnega sodišča	199
9.7.5.2. Odločbe Vrhovnega sodišča	199
9.7.5.3. Odločbe Upravnega sodišča.....	200
10. PRILOGE	202
10.1. VPRAŠALNIK ZA DRŽAVNE ODVETNIKE	202
10.2. VPRAŠALNIK ZA ODVETNIKE.....	206
10.3. VPRAŠALNIK ZA SODNIKE	213

KAZALO TABEL

Tabela 1: Starost sodnikov (N = 15)	88
Tabela 2: Lestvica vpliva pogostejše izvedbe glavne obravnave na hitrejšo rešitev zadeve (N = 15).....	89
Tabela 3: Glavna obravnava bi se morala izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva (N = 15)	90
Tabela 4: Glavna obravnava kot pravica posameznika ali kot uresničevanje načela kontradiktornosti (N = 15).....	92
Tabela 5: Lestvica pomembnosti določenih faktorjev pri odločanju o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu	94
Tabela 6: Lestvica strinjanja, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (N = 15)	95
Tabela 7: Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo (N = 15)	96
Tabela 8: Doprinos (prispevek) izvedene glavne obravnave k reševanju zadeve (N = 13)	97
Tabela 9: Zaradi sodbe ESČP (Mirovni inštitut proti Sloveniji) se bo število glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo (N = 15)	99
Tabela 10: Ali obrazložitev iz sodbe ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali povzema že oblikovana stališča sodišča (N = 15)	100
Tabela 11: Lestvica strinjanja z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji (N = 15).....	102
Tabela 12: Zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu bo narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev (N = 14).....	103
Tabela 13: Zaradi zahtev ESČP v sodbi in zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnav bo več sojenja po sodniku posamezniku (N = 14)	105
Tabela 14: Glavno obravnavo v upravnem sporu bi bilo smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena (N = 15)	106
Tabela 15: Lestvica strinjanja, da je iz psihološkega vidika pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču« (N = 15).....	108
Tabela 16: Lestvica vpliva izvedbe glavne obravnave na različne vidike (N = 15)	109
Tabela 17: Izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu so ustrezno urejene (N = 15)	110

Tabela 18: Vpliv glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih (N = 15).....	112
Tabela 19: Lestvica strinjanja, da so v večini upravnih sporov slabosti razpisovanja glavnih obravnav večje, kot koristi (N = 15)	113
Tabela 20: Statistika opravljenih glavnih obravnav pred Upravnim sodiščem RS (vir: Upravno sodišče RS, z dne 4. julij 2018)	116

KAZALO GRAFOV

Graf 1: Starost sodnikov (N = 15).....	89
Graf 2: Lestvica vpliva pogostejše izvedbe glavne obravnave na hitrejšo razrešitev zadeve (N = 15)	90
Graf 3: Glavna obravnava bi se morala izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva (N = 15)..	91
Graf 4: Glavna obravnava bi se morala izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva (N = 15)..	91
Graf 5: Glavna obravnava kot pravica posameznika ali kot uresničevanje načela kontradiktornosti (N = 15).....	92
Graf 6: Glavna obravnava kot pravica posameznika ali kot uresničevanje načela kontradiktornosti (N = 15).....	93
Graf 7: Lestvica pomembnosti določenih faktorjev pri odločanju o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu	94
Graf 8: Lestvica strinjanja, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (N = 15)	95
Graf 9: Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo (N = 15).....	96
Graf 10: Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo (N = 15)	96
Graf 11: Doprinos (prispevek) izvedene glavne obravnave k reševanju zadeve (N = 13).....	98
Graf 12: Zaradi sodbe ESČP (Mirovni inštitut proti Sloveniji) se bo število glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo (N = 15)	99
Graf 13: Zaradi sodbe ESČP (Mirovni inštitut proti Sloveniji) se bo število glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo (N = 15)	100
Graf 14: Ali obrazložitev iz sodbe ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali povzema že oblikovana stališča sodišča (N = 15).....	101
Graf 15: Ali obrazložitev iz sodbe ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali povzema že oblikovana stališča sodišča (N = 15).....	101
Graf 16: Lestvica strinjanja z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji (N = 15).....	102
Graf 17: Zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu bo narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev (N = 14).....	104

Graf 18: Zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu bo narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev (N = 14).....	104
Graf 19: Zaradi zahtev ESČP v sodbi in zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnav bo več sojenja po sodniku posamezniku (N = 14)	105
Graf 20: Zaradi zahtev ESČP v sodbi in zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnav bo več sojenja po sodniku posamezniku (N = 14)	106
Graf 21: Glavno obravnavo v upravnem sporu bi bilo smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena (N = 15)	107
Graf 22: Glavno obravnavo v upravnem sporu bi bilo smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena (N = 15)	107
Graf 23: Lestvica strinjanja, da je iz psihološkega vidika pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču« (N = 15)	108
Graf 24: Lestvica vpliva izvedbe glavne obravnave na različne vidike (N = 15).....	109
Graf 25: Izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu so ustrezno urejene (N = 15)	110
Graf 26: Izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu so ustrezno urejene (N = 15)	110
Graf 27: Vpliv glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih (N = 15)	112
Graf 28: Vpliv glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih (N = 15)	113
Graf 29: Lestvica strinjanja, da so v večini upravnih sporov slabosti razpisovanja glavnih obravnav večje, kot koristi (N = 15)	114

1. GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU – ODPRTE DILEME IN NOVE REŠITVE

1.

Uvod

Sojenje na podlagi javnega in ustnega zaslišanja stranke, ki ima podlago tako v mednarodnih aktih kot v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju URS),¹ v smislu določb Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1)² pomeni sojenje na podlagi opravljene glavne obravnave. Njen cilj je zagotoviti demokratičnost sojenja, nadzor javnosti nad sojenjem in uresničiti pravico stranke in drugih udeležencev postopka, da se izrečejo pred sodiščem. ZUS-1 določa pravilo, da sodišče v upravnem sporu na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi. V izjemnih primerih, ki jih opredeljuje 59. člen ZUS-1, lahko sodišče odloči tudi brez glavne obravnave (sojenje na seji). Na podlagi navedenih zakonskih določb se zdi, da je odločanje v upravnem sporu po opravljeni glavni obravnavi prevladujoč način odločanja v upravnosodni praksi, vendar temu ni tako, saj sodiščevečinoma odloča na seji.

Po tem, ko se je kljub opozorilom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (v nadaljevanju Vrhovno sodišče) zdelo, da Upravno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Upravno sodišče) ne namerava odstopiti od svoje prevladujoče prakse (ne)izvajanja glavnih obravnjav v upravnem sporu, je marca 2018 zanimanje zato temo v širši javnosti (v stroki je bila aktualna že prej) vzbudila sodba Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* (v nadaljevanju *Mirovni inštitut*).³ ESČP je presodilo, da se Upravno sodišče v konkretnem primeru do zahteve Mirovnega inštituta za izvedbo glavne obravnave sploh ni opredelilo niti ni podalo razlogov o tem, zakaj glavne obravnave ni izvedlo. ESČP je zato ugotovilo kršitev 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (v

¹ Ustava Republike Slovenije (URS), Uradni list RS, št. 33/91, št. 42/97, št. 66/00, št. 24/03, št. 69/04, št. 68/06, št. 47/13, št. 75/16.

² Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

³Sodba ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. marec 2018.

nadaljevanju EKČP).⁴ Od tod naprej so se pojavljala številna vprašanja o glavni obravnavi, kot na primer: »Je v slovenski zakonodaji glavna obravnava ustrezno urejena? So zadeve, ki terjajo odločanje v upravnem sporu po opravljeni glavni obravnavi, res tako izjemne? Se upravni sodniki namerno izogibajo izvajanju glavnih obravnjav v upravnem sporu ali ima tudi takšno postopanje svoj *ratio*? Kako pa je z ureditvijo izvajanja glavnih obravnjav v tujih državah? In še številna druga«. Še toliko bolj kot pestrost samih vprašanj je bil raznolik nabor odgovorov nanje.

Študija z naslovom Pomen prakse in zahtev Evropskega sodišča za človekove pravice za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu daje strokovno utemeljene, teoretično in praktično podkrepjene odgovore na zgoraj zastavljena ter na številna druga vprašanja, vezana na izvajanje glavnih obravnjav v upravnem sporu. Osredotoča se na veljavno pravno ureditev glavne obravnave v upravnem sporu pri nas, na podlago za njeno izvajanje v mednarodnopravnih aktih in na predstavitev relevantne (ustavno)sodne prakse glede njene izvedbe. Študija prikazuje pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu ter ureditev izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu v nekaterih tujih državah. Če za katero fazo sodnega postopka lahko trdimo, da so stranke in ostali udeleženci sodnega postopka vanjo najbolj osebno involvirani, je to gotovo izvedba glavne obravnave, saj jim daje možnost svoja stališča neposredno predstaviti sodišču. Študija iz tega razloga prestopi okvire »čistega prava« in poleg analize anket o izvajanju glavne obravnave, ki smo jo izvajali med sodniki, odvetniki in državnimi odvetniki, predstavi tudi filozofski in psihološki pogled na izvajanje glavnih obravnjav v upravnem sporu. S tem želimo prikazati, da pravo ni le golo ustvarjanje pravilnih pravil, temveč modrost in hkrati umetnost ustvarjanja medčloveških odnosov. Študija se zaključuje s sklepnimi ugotovitvami o obravnavani tematiki, kjer se med drugim opredeljujemo tudi do v nadaljevanju postavljenih hipotez raziskovanja.

⁴ Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.

2.

Hominum causa omne ius constitutum (Herm. D. 1,5,2)

Vse pravo obstaja zavljo ljudi (prev. Janez Kranjc)⁵

Vse pravo obstaja zavljo ljudi. Vse pravo ustvarjajo ljudje in življenjske situacije, v katerih se znajdejo. Vse pravo uporabljajo in razlagajo ljudje. Pravo se trudi biti boljše zaradi ljudi.

Študijo projekta z naslovom Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu v okviru Javnega razpisa Projektno delo z negospodarskim in neprofitnim sektorjem – Študentski inovativni projekti za družbeno korist 2016–2020 za študijsko leto 2017/2018 so izdelali študentke in študenti Pravne fakultete v Ljubljani: Marjanca Ambrožič, Urša Brinovec, Lora Briški, Špela Lovšin, Tilen Majnik in Katja Štemberger, študentka in študent uprave na Fakulteti za upravo v Ljubljani: Ida Bahorić in Leon Privšek, študentka filozofije ter latinskega jezika, književnosti in kulture na Filozofski fakulteti v Ljubljani Nena Bobovnik in študentka psihologije na Filozofski fakulteti v Ljubljani Urša Leban. Pri delu na projektu so prostovoljno sodelovali: Tina Anželj, Rok Kljajič, Daša Pokrajčević in Nastja Stošič, vsi študenti Pravne fakultete v Ljubljani.

Projektna študija je nastala pod pedagoškim mentorstvom in uredništvom as. dr. Brune Žuber, univ. dipl. prav. v sodelovanju z Inštitutom za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani (v nadaljevanju IJU) kot zunanjo organizacijo. Kot strokovna sodelavka v imenu IJU je pri projektu sodelovala Polonca Kržan, dipl. ekon.

Projektna študija, ki je pred vami, je rezultat zavzetega nekajmesečnega študija, analiz, raziskav, proučevanja, medsebojnega usklajevanja in skupinskega dela študentov in študentk, ki so sodelovali pri projektu. Delovno in raziskovalno vneto sodelujočih bi lahko označili kot izjemno zavzetost in zagnanost, ki jo bogati strokovna kritičnost, natančnost in preišljenost. Če merimo po njih, lahko brez vsakega dvoma sklenemo, da bo naše pravo tudi v prihodnje obstajalo zaradi ljudi in se prav zaradi njih trudilo biti vedno le boljše.

⁵ Vsi prevodi zasl. prof. dr. dr. h.c. Janez Kranjc, univ. dipl. prav., ki so uporabljeni v tem prispevku, so citirani iz: Kranjc, Janez: LATINSKI PRAVNI REKI, GV Založba, Ljubljana 2006.

3.

Iura novit curia

Sodišče pozna pravo (prev. Janez Kranjc)

Študija projekta se začne s splošnim poglavjem o glavni obravnavi, kjer so prispevki o temeljih za izvedbo glavne obravnave v mednarodnem pravu, o ustavni podlagi za ureditev glavne obravnave pri nas in o pravni ureditvi glavne obravnave v upravnem sporu v ZUS-1 in v področni zakonodaji. Namen uvodnega poglavja je predstaviti vse pravo, ki ga mora sodišče poznati, ko odloča o upravičenosti (ne)izvajanja glavnih obravnav in o tem, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za izvedbo glavne obravnave ali ne.

Drugo poglavje ima naslov ESČP in glavna obravnava v upravnem sporu, tretje pa Glavna obravnava v upravnem sporu skozi (ustavno)sodno prakso. Poglavji prikazujeta, kako razumejo in kakšen pomen dajejo izvajanju glavne obravnave v upravnem sporu ESČP kot nadnacionalno sodišče ter Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustavno sodišče), Vrhovno sodišče in Upravno sodišče kot nacionalna sodišča. V drugem poglavju so skozi prakso ESČP prikazane smernice in zahteve ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu. V tretjem poglavju je kritično prikazana relevantna (ustavno)sodna praksa nacionalnih sodišč o glavni obravnavi. Sestavni del njene analize je tudi opredelitev, ali so stališča in odločitve naših sodišč ustrezna glede na zahteve in standarde, ki jih glede izvajanja glavne obravnave postavlja ESČP.

Študija predstavlja in se opredeljuje do vseh relevantnih odločb ESČP, Ustavnega sodišča, Vrhovnega sodišča in Upravnega sodišča glede izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu. Takšen celovit in pregleden zbir sodne prakse o glavni obravnavi v upravnem sporu je v naši pravni literaturi novost, zato ocenjujemo, da ne bo imel doprinosa le na področju pravne teorije, temveč tudi prakse. Sodniki, odvetniki in drugi uporabniki se bodo namreč lahko na enem mestu seznanili s preteklo in aktualno sodno prakso izvajanja glavnih obravnav, poleg tega pa bodo lahko pridobili tudi vpogled v naše sklepe in ocene o tem, kako se bo glavna obravnava v upravnem sporu razvijala v prihodnje.

4.

Applicatio est vita regulae

Uporaba je življenje pravnega pravila (prev. Janez Kranjc)

Pravno pravilo dobi svoj pravi pomen šele z uporabo. Uporaba pravnega pravila namreč uresničuje ali pa bi vsaj morala uresničevati smisel pravnega pravila. Sodniška uporaba pravnih pravil je v večini primerov razvidna iz obrazložitve sodnih odločb. Včasih bolj, včasih manj je iz obrazložitve sodnih odločb razviden tudi miselni tok, ki je sodnika vodil do sprejetja odločitve.

Pravnih pravil ne uporabljajo le sodniki, temveč tudi odvetniki, državni odvetniki, predvsem pa posamezniki, ki se znajdejo v določeni situaciji, ki jo pravno pravilo ureja. Zato, da bi pridobili vpogled v tisti del pravniškega razmišljanja, ki navzven ni vselej razpoznaven, čeprav je včasih bistven, smo se odločili, da med sodniki Upravnega in Vrhovnega sodišča, med odvetniki in med državnimi odvetniki izvedemo anketo. Namen anketiranja je bil pridobiti mnenja sodnikov, odvetnikov in državnih odvetnikov o ureditvi glavne obravnave pri nas, o praksi njenega izvajanja, o vplivih, ki jih ima izvedena glavna obravnava na stranke in druge udeležence v postopku in o tem, ali bo sodba v zadevi *Mirovni inštitut* v prihodnje imela kakšen vpliv na izvajanje glavnih obravnav v prihodnje. Ob tej priložnosti se vsem, ki so si vzeli čas in podali odgovore na zastavljena anketna vprašanja, iskreno zahvaljujemo.

Četrto poglavje prikazuje rezultate izvedene ankete in skupaj s tretjim poglavjem tvori zaključeno celoto izvajanja glavnih obravnav v smislu uporabe pravnega pravila.

5.

Ius est ars boni et aequi (Cels.-Ulp. D. 1,1,1 pr)

Pravo je spretnost (kako v konkretnem primeru) najti (tisto, kar je) dobro in primerno (tj. pravično) (prev. Janez Kranjc)

Iskanje dobre pravne ureditve, zlasti pa primerne prakse izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu je lahko kompleksno in dalj časa trajajoče dejanje. To dejanje gotovo lahko nekoliko olajša in pospeši iskanje dobrih praks v tujini. Peto poglavje študije projekta z naslovom *Glavna obravnava v upravnem sporu v primerjalnem pravu* obsega prispevke o ureditvi in praksi

izvajanja glavnih obravnjav v upravnem sporu v Nemčiji, v Avstriji, na Hrvaškem in v Estoniji. Nemčija in Avstrija sta bili izbrani za primerjavo, ker smo se pri pravnem normiranju v Sloveniji pogosto zgledovali po germanskih pravnih ureditvah. Želeli smo ugotoviti, ali sta bili Nemčija in Avstrija zgled tudi pri urejanju glavne obravnave v upravnem sporu in v praksi njenega izvajanja. Hrvaška je podobno kot Slovenija mlada demokracija, zato smo z analizo njene pravne ureditve glavne obravnave v upravnem sporu ugotavljali, ali se je po osamosvojitvi podala na podobno pot razvijanja glavne obravnave kot Slovenija. Ni redkost, da Estonija preseneti z različnimi sodobnimi in uporabnikom prijaznimi rešitvami v pravu. Estonijo smo analizirali prav zato, da bi ugotovili, ali pozna tudi pri urejanju glavne obravnave v upravnem sporu kakšno zanimivo zakonsko rešitev, za katero bi veljalo resno razmisliti o njenem prenosu v naš pravni red.

Ker je pravo od ljudi in za ljudi, je pri urejanju in praksi izvajanja glavne obravnave treba pogledati tudi onkraj čistega prava. Temu je namenjeno šesto poglavje, v katerem sta prispevka o filozofskem in psihološkem pogledu na dileme izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu. Ocenjujemo, da je prav interdisciplinaren pristop pri proučevanju dilem in izzivov izvajanja glavnih obravnjav v upravnem sporu tisto, kar študiji daje še posebno težo.

Študija projekta se zaključuje s sklepom, v katerem so zgoščeno predstavljene ugotovitve naše raziskave. V sklepu je podana tudi opredelitev do naslednjih hipotez, iz katerih smo izhajali pri našem proučevanju in raziskovanju:

1. Slovenska zakonodaja je glede vprašanja izvajanja glavnih obravnjav premalo dosledna, kar se posebej kaže pri specialnih zakonih, ki v tem delu izključijo uporabo ZUS-1 in ki to vprašanje uredijo preskopo in/ali z uporabo nedoločnih pravnih pojmov (npr. »sodišče v teh zadevah načeloma sodi na seji), ki omogočajo široko interpretacijo volje zakonodajalca glede izvajanja glavne obravnave.
2. Slovenska zakonska ureditev glavne obravnave ne upošteva vseh situacij, v katerih bi bilo treba izvedbo le-te izključiti, ali pa vsaj omejiti (npr. spori majhne vrednosti ipd.).
3. Stališča slovenskega sodstva glede (ne)izvajanja glavnih obravnjav ustrezajo stališčem, ki jih je v zadevi *Mirovni inštitut* zavzelo ESČP.
4. Glavna obravnava v upravnem sporu bi morala biti brez izjem obligatorna, da bi bila skladna s standardom, postavljenim v zadevi ESČP *Mirovni inštitut*.
5. Izvedba glavne obravnave je zamudna, zato bi pogostejše izvajanje le-te povzročilo večje sodne zaostanke in s tem ogrozilo pravico do sojenja v razumnem roku (23. člen URS).

6. V praksi si stranke želijo izvedbe glavne obravnave pred upravnim sodiščem. Če jo sodišče izvede, ima sodniška odločitev večjo težo, poveča pa se tudi zaupanje v slovenski sodni sistem.
7. Slovenija in Hrvaška imata kot bivši socialistični državi postopek ureditev izvajanja glavne obravnave v upravnih sporih podobno urejeno. Podobna je tudi praksa izvajanja glavnih obravnav.
8. Avstrijski pravni sistem določa glavno obravnavo kot pravilo, izjeme od izvedbe pa so, podobno kot v slovenski ureditvi, navadno pogojene z voljo stranke in nerazjasnjnim dejanskim stanjem, vendar strožje kot v Sloveniji.
9. Nemška upravna ureditev je bila temelj slovenski, zato sta tudi pravni ureditvi glavne obravnave v upravnem sporu v teh dveh državah v bistvenem podobni.
10. Ureditev glavne obravnave v Estoniji je zaradi vpliva kontinentalne pravne družine primerljiva Nemčiji in Avstriji, na podlagi sprememb pravne ureditve v zadnjih letih pa je izvedba upravnega spora (vključno z glavno obravnavo) smotrnejša in učinkovitejša.

V sklepu poleg predstavitve odprtih dilem in novih rešitev izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu predstavimo tudi predloge, za katere bi bil *de lege ferenda* smiseln razmislek o njihovem prenosu v naš pravni sistem.

Želimo si, da bi bile ugotovitve projektne študije dragocen pripomoček sodnikom, odvetnikom, državnim odvetnikom in drugim pri uporabi pravnih pravil o glavni obravnavi v upravnem sporu v prihodnje. Prav tako si želimo, da bo študija koristna opora zakonodajalcu pri izboljševanju in morebitnem spreminjanju pravnih pravil o glavni obravnavi v upravnem sporu v prihodnje.

2. SPLOŠNO O GLAVNI OBRAVNAVI V UPRAVNEM SPORU

Načelo ustnega, neposrednega in javnega obravnavanja, ki zavezuje sodišča, da o pravicah in dolžnostih stranke in drugih udeležencev postopka praviloma odločajo na podlagi prej izvedene glavne obravnave, ima podlago tako v aktih mednarodnega prava kot tudi v nacionalnem pravu. Zaradi vezanosti sodišč in drugih državnih organov na pravila mednarodnega prava, lahko opustitev zakonodajne ureditve glavne obravnave oziroma opustitev njene izvedbe v konkretnem postopku vodi do odgovornosti države pred mednarodnimi sodišči in drugimi mednarodnimi organi. Podobno velja v primeru kršitve določb nacionalnega prava glede izvajanja glavne obravnave, saj lahko kršitev le-teh pripelje do posega v izdano odločbo v okviru njenega instančnega preizkusa ali celo do posega s strani Ustavnega sodišča kot varuha ustavnosti in zakonitosti. Prvo, uvodno poglavje najprej predstavi temelje za izvedbo glavne obravnave, kot so določeni v mednarodnih pogodbah in mednarodnem običajnem pravu, ki jih mora Republika Slovenija spoštovati, sledi še prikaz ustavnih ter zakonskih temeljev v ZUS-1 in drugih področnih zakonih.

AVTOR: Rok Kljajič

2.1. MEDNARODNO PRAVO IN RAZPISOVANJE GLAVNE OBRAVNAVE

2.1.1. MEDNARODNO PRAVO IN PRAVNI RED REPUBLIKE SLOVENIJE

Razmerje med notranjim pravom Republike Slovenije in mednarodnim javnim pravom je urejeno v 8. členu URS, ki določa, da morajo zakoni in drugi predpisi biti skladni s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava, tj. običajnim pravom,⁶ in z mednarodnimi pogodbami, ki zavezujejo Slovenijo. Mednarodne pogodbe in običajno pravo predstavljata temeljna vira mednarodnega javnega prava, ki sta zapisana v 38. členu Statuta Meddržavnega sodišča v Haagu.⁷ Poleg navedenega člena je za razmerje med mednarodnim pravom in notranjim pravom pomemben še drugi odstavek 153. člena URS, ki določa, da morajo zakoni »biti v skladu s

⁶ D. Türk, TEMELJI MEDNARODNEGA PRAVA (2015), str. 61.

⁷ Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/14.

splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami, ki jih je ratificiral državni zbor, podzakonski predpisi in drugi splošni akti pa tudi z drugimi ratificiranimi mednarodnimi pogodbami.«

Iz tega izhaja, da mora zakonodajalec pri urejanju splošnega upravnega postopka in posebnih upravnih postopkov, vključno z razpisovanjem glavne obravnave, slediti običajno pravnim in pogodbenim normam mednarodnega javnega prava, saj je v nasprotnem primeru Slovenija odgovorna za mednarodni delikt.⁸

Prav tako pravila mednarodnega prava vežejo sodno vejo oblasti, kar pomeni, da če sodišča ravnajo v nasprotju z mednarodnim pravom, država odgovarja za mednarodni delikt, kar je Meddržavno sodišče že potrdilo tudi v svoji sodni praksi.⁹ Če sodišča določene države napačno tolmačijo ali ne uporabijo norm mednarodne pogodbe, ki zavezujejo to državo, oziroma običajno pravnih norm mednarodnega prava, ta država odgovarja za mednarodni delikt.¹⁰

2.1.2. SPLOŠNA DEKLARACIJA ČLOVEKOVIH PRAVIC

Splošna deklaracija človekovih pravic (v nadaljevanju SDČP)¹¹ je bila sprejeta 10. decembra 1948 s strani Generalne skupščine Združenih narodov in predstavlja temelj dejavnosti Združenih narodov na področju človekovih pravic.¹² SDČP sama po sebi nima zavezujočih pravnih učinkov za države članice Združenih narodov, vendar njene določbe predstavljajo običajno mednarodno pravo in so zaradi tega zavezujoče za vse države, vključno s Slovenijo.¹³

2.1.2.1. Splošna deklaracija človekovih pravic in glavna obravnava

Za pravne postopke, vključno z upravnim sporom, in razpisovanje glavne obravnave je temeljnega pomena 10. člen SDČP, ki določa, da je vsakdo »*pri odločanju o njegovih pravicah in dolžnostih in v primeru kakršnekoli kazenske obtožbe zoper njega upravičen ob polni enakosti do pravične in javne obravnave pred neodvisnim in nepristranskim sodiščem.*«

Omenjeni člen, ki se uporablja za odločanje o civilnih oziroma upravnih pravicah in obveznostih ter o kazenskih obtožbah, ter 11. člen SDČP, ki se nanaša zgolj na kazenske

⁸ J. Crawford, STATE RESPONSIBILITY: THE GENERAL PART (2013), str. 120–121.

⁹ *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Začasni ukrepi z dne 3.3.1999, I. C. J. Reports 1999, p. 9, 28. točka.

¹⁰ A. D. McNair, THE LAW OF TREATIES (1961), str. 346.

¹¹ Sklep o objavi besedila Splošne deklaracije človekovih pravic, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/18.

¹² M. N. Shaw, INTERNATIONAL LAW (2008), str. 278.

¹³ L. B. Sohn, The New International Law, v: American University Law Review, 32 (1982), str. 17.

postopke,¹⁴ sta bila vzor vsem kasnejšim mednarodnim pogodbam s področja človekovih pravic, v delu kjer urejajo pravico do poštenega sojenja.

2.1.3. MEDNARODNI PAKT O DRŽAVLJANSKIH IN POLITIČNIH PRAVICAH

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (v nadaljevanju MPDPP)¹⁵ je bil sprejet leta 1966 v Generalni skupščini Združenih narodov in začel veljati leta 1976, ko je prejel 35 ratifikacij.¹⁶ V primerjavi s SDČP, MPDPP ni zgolj deklaracija, ampak mednarodna pogodba, ki je v skladu z 49. členom zavezujoča za vsako državo, ki ratificira ali pristopi k paktu. MPDPP je ratificirala že Jugoslavija leta 1971, za Slovenijo pa je začel veljati 1. julija 1992 z Aktom o notifikaciji nasledstva.¹⁷

Kot sredstvo implementacije MPDPP je bil na podlagi 28. člena ustanovljen Odbor za človekove pravice (v nadaljevanju OČP), ki ga sestavlja 18 neodvisnih strokovnjakov.¹⁸ Odbor je pristojen za obravnavo periodičnih in posebnih poročil držav ter izdaja splošne komentarje, na podlagi katerih razlaga lastno prakso in uporabo MPDPP.¹⁹ V skladu s fakultativnim protokolom pa lahko OČP obravnava tudi individualne pritožbe posameznikov.²⁰

2.1.3.1. Člen 14 MPDPP

V 14. členu MPDPP določa, da je *»pri odločanju o kazenski obtožbi zoper njega ali o njegovih pravicah ali obveznostih v povezavi s tožbo, vsakdo upravičen do poštene in javne obravnave s strani pristojnega, neodvisnega, nepristranskega in na podlagi zakona ustanovljenega sodišča.«*

2.1.3.2. Področje uporabe 14. člena MPDPP

Odbor za človekove pravice je poudaril, da za uporabo 14. člena ni bistvenega pomena status strank, torej ali je katera izmed strank javnopravni subjekt, niti narava organa, ki je v skladu z

¹⁴ W. A. Schabas, THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS (2015), str. 256.

¹⁵ International Covenant on Civil and Political Rights, GA Resolution 2200A (XXI).

¹⁶ S. Joseph, J. Schultz, M. Castan, THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS (2004), str. 8.

¹⁷ Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17.

¹⁸ D. Turk, TEMELJI MEDNARODNEGA PRAVA (2015), str. 132.

¹⁹ Prav tam.

²⁰ Prav tam, str. 133.

notranjim pravo pristojen za odločanje o pravici ali obveznost v povezavi s tožbo.²¹ Iz *Travaux preparatoires* sprejemanja MPDPP izhaja, da so pisci zamenjali besedno zvezo »odločanje o civilnih pravicah in obveznostih« z besedno zvezo »odločanje o pravicah in obveznostih v zvezi s tožbo«, kar očitno nakazuje na njihov namen, da jamstva iz 14. člena MPDPP veljajo ne le za civilne sodne postopke, ampak tudi za upravne spore.²²

V primeru *Casanovac proti Franciji* je OČP pojasnil, da odločanje upravnega sodišča o tožbi zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi v javni upravi predstavlja odločanje o pravicah in obveznostih v zvezi s tožbo in da torej jamstva iz 14. člena veljajo za ta postopek.²³ V kasnejšem primeru, *Regorson proti Avstraliji*, je OČP razjasnil, da ni pripravljen omejiti uporabe 14. člena MPDPP na podlagi dejstva, da se v določenem postopku odloča o pravicah in obveznostih, ki izvirajo v javnem pravu in ne zasebnem pravu.²⁴

2.1.3.3. Člen 14 MPDPP in glavna obravnava

V svojem splošnem komentarju 14. člena MPDPP je OČP poudaril, da iz tega člena izhaja zahteva, da morajo biti vsi postopki, v katerih se odloča o kazenskih obtožbah in pravicah ter obveznostih v zvezi s tožbo, načeloma izvedeni ustno,²⁵ torej morajo vključevati tudi ustno obravnavo, ki pa se lahko v primeru pritožbenih postopkov izpusti in se postopki izvedejo pisno.²⁶

V primeru *Karttunen proti Finski* je bila vložena pritožba, v kateri je bila zatrjevana kršitev 14. člena MPDPP, ker je drugostopenjsko sodišče v okviru pritožbenega postopka zavrnilo zahtevo za izvedbo ustne obravnave. OČP je poudaril, da je sicer možno, da lahko sodišča o pritožbi pravilno odločijo tudi na podlagi pisnega postopka, vendar v tem primeru drugostopenjsko sodišče ni moglo brez izvedbe ustne obravnave presoditi vseh dokazov, predloženih s strani stranke, in ugotoviti, ali so procesne napake, storjene v prvostopenjskem postopku vplivale na odločitev prvostopenjskega sodišča, zaradi česar je odbor odločil, da je v tem konkretnem

²¹ Y.I. v Canada, Human Rights Committee, Communication št. 112/81 (1981), para. 9.2.

²² N. Dias, R. Gamble, Fair Trial Protections under International Law: Too Narrow a Canvas, v: Sri Lanka Journal of International Law, 18 (2006), str. 266.

²³ Casanovas v. France, Human Rights Committee, Communication št. 441/90 (1990), para. 5.2.

²⁴ N. Dias, R. Gamble, Fair Trial Protections under International Law: Too Narrow a Canvas, v: Sri Lanka Journal of International Law, 18 (2006), str. 268.

²⁵ Human Rights Committee, GENERAL COMMENT NO. 32: ARTICLE 14: RIGHT TO EQUALITY BEFORE COURTS AND TRIBUNALS AND TO A FAIR TRIAL (2007), STR. 8.

²⁶ R. M. v. Finland, Human Rights Committee, Communication št. 301/88 (1988), para. 6.4.

primeru pritožbenega postopka pritožnik imel pravico do ustne obravnave, ki pa mu je bila kršena, ker ni bila izvedena.²⁷

2.1.4 EVROPSKA KONVENCIJA O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

EKČP je bila sprejeta 4. novembra leta 1950 v Odboru ministrov Sveta Evrope, dve leti po sprejetju SDČP, in začela veljati 3. septembra 1953, medtem ko je za Slovenijo začela veljati 28. junija 1994.²⁸ Kasneje je bila konvencija dopolnjena še s 14 protokoli, ki se delijo v dve skupini, in sicer prva zajema protokole, ki jih morajo sprejeti vse države članice Sveta Evrope, da bi začeli veljati, medtem ko druga skupina zajema protokole, ki morajo biti sprejeti le s strani določnega števila držav članic, da bi začeli veljati.²⁹

Sistem implementacije konvencije je sprva temeljil na delu Komisije za človekove pravice in ESČP, ki pa je bil kasneje spremenjen z XI. protokolom, ki je v veljavi od leta 1998.³⁰ Sedanji sistem temelji na prenovljenem sodišču, ki odloča o pritožbah posameznikov, ki so izčrpali vsa pravna sredstva na voljo v domači državi in zatrjujejo, da jim je država pogodbenica kršila človekove pravice iz EKČP in dodatnih protokolov.³¹

2.1.4.1 Člen 6 EKČP

Pravica do obravnave izhaja iz 6. člena EKČP, ki temelji na 10. in 11. členu SDČP in zagotavlja pravico do poštenega sojenja.³² V prvem odstavku dotičnega člena je zapisano, da ima vsakdo *»pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ali o kakršnihkoli kazenskih obtožbah zoper njega pravično in javno ter v razumnem roku odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče.«* ESČP je večkrat poudarilo, da pravica do javne obravnave v prvem odstavku 6. člena EKČP pomeni pravico do ustne obravnave.³³

²⁷ Karttunen v. Finland, Human Rights Committee, Communication št. 387/89 (1989), para. 7.3.

²⁸ C. Ribičič, EVROPSKO PRAVO ČLOVEKOVIH PRAVIC: IZBRANA POGLAVJA (2007), str. 124.

²⁹ Prav tam.

³⁰ D. Türk, TEMELJI MEDNARODNEGA PRAVA (2015), str. 8–137.

³¹ Prav tam, str. 138.

³² W. A. Schabas, THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY (2015), str. 265.

³³ Sodba ESČP v zadevi *Göc proti Turčiji* (Veliki senat), št. 36590/97, z dne 9. november 2000, 47. točka; sodba ESČP v zadevi *Fredin proti Švedski*, št. 12033/86, z dne 18. februar 1994, 21. točka; sodba ESČP v zadevi *Allan Jacobsson proti Švedski*, št. 10842/84, z dne 19. februar 1998, 46. točka. Več o tem glej L. Briški, Š. Lovšin, K. Štemberger in Rok Kljajič, Glavna obravnava v postopku pred ESČP; v: Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu.

2.1.5. LISTINA EVROPSKE UNIJE O TEMELJNIH PRAVICAH

Osnutek Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina)³⁴ je bil sprejet na pobudo Evropskega sveta leta 1999 na Evropski konvenciji,³⁵ ki so se je udeležili evropski poslanci, poslanci nacionalnih parlamentov držav članic Evropske unije, predstavniki vlad držav članic Evropske unije in predstavnik Evropske komisije.³⁶ Temu je sledila še slovesna razglasitev Listine s strani Evropske komisije, parlamenta in sveta ter politična potrditev listine s strani držav članic na vrhu Evropskega sveta v Nici decembra leta 2000.³⁷

Pravni status Listine je ostal sporen vse do začetka veljavnosti Lizbonske pogodbe,³⁸ ki je amandmirala Pogodbo o Evropski uniji, tako da ta v prvem odstavku 6. člena daje Listini enako pravno veljavnost, kot jo imata Pogodba o Evropski uniji in Pogodba o delovanju Evropske unije, kar pomeni, da Listina spada v primarno pravo EU.³⁹

2.1.5.1. Člen 47 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Pravica do poštenega sojenja je v Listini kodificirana v drugem odstavku 47. člena, ki določa, da ima vsakdo *»pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče.«*

2.1.5.2. Področje uporabe Listine Evropske unije o temeljnih pravicah

Listina v prvem odstavku 51. člena določa, da se njene določbe *»uporabljajo za institucije, organe, urade in agencije Evropske unije, za države članice pa zgolj takrat, ko izvajajo pravo Evropske unije.«* V okvir *»izvajanja prava Evropske unije«* spada zakonodajna, sodna in izvršilna dejavnost držav članic, kadar te izpolnjujejo obveznosti, ki izvirajo iz prava Evropske unije.⁴⁰

Skladno s tem, upravna sodišča v upravnih sporih ne bodo vezana z Listino razen, ko bodo izvajala pravo EU. Primer izvajanja prava Evropske unije je odločanje nacionalnih sodišč,

³⁴ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 202, 7.6.2016, str. 389–405.

³⁵ P. Craig, G. De Burca, EU LAW: TEXT, CASES AND MATERIALS (2011), STR. 394.

³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/146/listina-o-temeljnih-pravicah> (14. 8. 2018).

³⁷ P. Craig, G. De Burca, EU LAW: TEXT, CASES AND MATERIALS (2011), STR. 394.

³⁸ Zakon o ratifikaciji Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (MLP), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08.

³⁹ M. Brkan, V. Trstenjak; PRAVO EU: USTAVNO; PROCESNO IN GOSPODARSKO PRAVO EU (2012), str. 172.

⁴⁰ Evropska komisija, 2013 REPORT ON THE APPLICATION OF THE EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS (2014), str. 7.

vključno z upravnimi sodišči, o pravicah posameznikov, ki so jih ti pridobili na podlagi prava Evropske unije, npr. na podlagi uredbe ali zakona, ki prenaša direktivo v pravni red države članice.⁴¹

Listina velja tudi v primeru, ko države članice izvršujejo pristojnosti diskrecijskega odločanja, ki je podeljena na podlagi prava Evropske unije.⁴² Tako je Sodišče Evropske unije v zadevi *Kaveh Puid* odločilo, da država članica ne sme izročiti prosilca za azil državi članici, ki je bila ugotovljena kot odgovorna država, če obstaja resno tveganje, da bo v tej državi članici podvržen nečloveškemu ali ponižujočemu obravnavanju, saj je to v nasprotju s 4. členom Listine.⁴³

2.1.5.3. Člen 47 Listine in ustna obravnava

Namen drugega in tretjega odstavka 47. člena Listine je, da zagotavljata enaka jamstva kot prvi odstavek 6. člena EKČP, kar pomeni, da iz drugega odstavka 47. člena izhaja pravica do ustne obravnave.⁴⁴ Bistveni razliki med omenjenima členoma sta, da 47. člen Listine ni omejen na odločanje o kazenskih obtožbah in civilnih pravicah ali obveznostih ter da je 47. člen Listine uporabljen samo za institucije, organe, urade in agencije EU ter države članice EU, ko le te izvajajo pravo EU.⁴⁵

⁴¹ Evropska komisija, 2013 REPORT ON THE APPLICATION OF THE EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS (2014), str. 7.

⁴² Prav tam, str. 8.

⁴³ Sodba Sodišča Evropske Unije v zadevi *Kaveh Puid v. Germany* (C-4/11) z dne 14.11.2013, 30. točka.

⁴⁴ Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, UL C 303, 14. 12. 2007, str. 17–35, glej tudi W. A. Schabas, THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY (2015), str. 266.

⁴⁵ W. A. Schabas, THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY (2015), str. 266.

2.2. USTAVNA PODLAGA UREDITVE GLAVNE OBRAVNAVE V SLOVENIJI

Pri proučevanju veljavne ureditve glavne obravnave v upravnem sporu je potrebno nekaj besed nameniti ustavnim izhodiščem glavne obravnave v upravnem sporu. URS glavne obravnave neposredno ne ureja, temveč gre za zakonsko materijo, ki je podrobneje urejena v procesnih zakonih. Kljub temu se v postopkih pred Ustavnim sodiščem stranke lahko sklicujejo na kršitev določb URS, ker sodišče glavne obravnave ni razpisalo, čeprav bi to, glede na okoliščine primera, moralo storiti. Poglavitna člena URS, ki sta relevantna v tej zvezi, sta 22. člen (enako varstvo pravic) in 25. člen (pravica do pravnega sredstva).

2.2.1. ČLEN 22. URS (ENAKO VARSTVO PRAVIC)⁴⁶

»Načelo enakega varstva pravic [...] pomeni aplikacijo splošnega načela o enakosti vseh pred zakonom (2. odst. 14. člena URS) na področju sodnega in drugega varstva pravic. Gre za poseben primer načela pravne enakosti, ki vsakomur zagotavlja enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem. Splošna enakost pred zakonom pomeni nearbitrarno uporabo predpisa v odnosu do vsakega posameznika, kar v postopku pred sodišči pomeni, da so sodišča, ki uporabljajo zakon v konkretnih primerih, dolžna enake situacije obravnavati enako in torej dosledno uporabljati zakon, brez upoštevanja osebnih okoliščin, ki v pravnem pravilu niso navedene kot odločilne. Ob povsem enakem dejanskem stanju torej ne sme priti do različne odločitve.«⁴⁷ Načelo enakega varstva pravic pa »ne preprečuje, da bi zakonodajalec različno urejal pravna razmerja, ga pa zavezuje, da mora enaka razmerja urejati enako ter različna različno. Za kršitev načela enakosti gre torej tedaj, kadar lahko zakonodajalčevo razlikovanje označimo kot samovoljno, torej takšno, za katero ni stvarnega razloga.«⁴⁸

Iz 22. člena URS izhaja več temeljnih pravic. »Po eni strani sodišče ali drug organ stranke ne sme obravnavati neenakopravno tako, da bi v njeni zadevi odločil drugače, kot sicer redno odloča v vsebinsko podobnih (ali enakih) primerih. Po drugi strani pa mora biti zagotovljena enakopravnost med strankami, udeleženi v postopku. Obe zahtevi predstavljata temeljni

⁴⁶ Besedilo 22. člena URS se glasi: »Vsakomur je zagotovljeno enako varstvo njegovih pravic v postopku pred sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

⁴⁷ P. Jambrek, v: L. Šturm (ur.), 2002, Komentar Ustave, str. 241.

⁴⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS, U-I-290/95-9 z dne 24. 10. 1996, 5. točka obrazložitve.

določili nepristranskega in zato poštenega sojenja in ustreznega odločanja. Pravica do enakega varstva pravic mora biti zagotovljena pri vsakem oblastnem odločanju: v postopkih pred sodišči, pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki lahko *iure imperii* odločajo o posamezniku.«⁴⁹

Iz 22. člena URS izvira tudi pravica do kontradiktornega postopka (pravica do izjavljanja). Slednja je »neposreden in najpomembnejši izraz pravice do enakega varstva pravic v postopku, ki jo zagotavlja 22. člen. V kontradiktornem postopku mora biti vsaki stranki omogočeno, da navaja dejstva, dokaze in pravna stališča, da se opredeli do navedb nasprotne stranke, da sodeluje v dokaznem postopku (vključno s postavljanji vprašanj pričam in izvedencem), da se izjavi o rezultatih dokazovanja ter sploh o celotnem procesnem gradivu, ki lahko vpliva na odločitev sodišča.«⁵⁰ Stranki mora tako biti zagotovljena pravica, da se seznanijo s celotnim sodnim spisom zadeve in da lahko na vse navedbe v njem odreagirajo, to pa posledično postavi stranko v razmerju do države v položaj subjekta in s tem preprečuje, da bi bila stranka le objekt državnega odločanja.⁵¹

Načelu kontradiktornosti se lahko zadosti pisno, na način, da stranke pošiljajo vloge na sodišče, ali pa ustno na glavni obravnavi. Gre za enega najpomembnejših elementov enakega varstva pravic pred sodiščem. Podobno tudi Vrhovno sodišče: »Iz 22. člena URS ne izhaja absolutna pravica stranke do izvedbe glavne obravnave. Glavna obravnavna je le sredstvo za izvajanje dokazov. Strankin predlog za razpis glavne obravnave mora biti zato obrazložen, stranka pa mora v njem utemeljiti obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje.«⁵²

Vrhovno sodišče pa je na drugi strani že ugotovilo kršitev 22. člena URS v primeru, ko se sodišče prve stopnje ni opredelilo do revidentovih dokaznih predlogov, čeprav je bilo dejansko stanje sporno. Ker je bilo dejansko stanje sporno, a sodišče ni izvedlo glavne obravnave in posledično tudi ni izvedlo nobenega od predlaganih dokazov, je ugotovilo kršitev, ki je vplivala na zakonitost sodbe.⁵³

⁴⁹ F. Testen, v: L. Šturm (ur.), 2002, Komentar Ustave, str. 238 – 239.

⁵⁰ A. Galič, v: L. Šturm (ur.), 2011, Komentar Ustave, str. 276.

⁵¹ Prav tam, str. 277.

⁵² VSRS Sodba I Up 235/2014 z dne 22. 7. 2014, 13. točka obrazložitve.

⁵³ VSRS Sklep X Ips 21/2016 z dne 1. 2. 2017, 14. točka obrazložitve.

Iz ustavnosodne presoje Ustavnega sodišča izhaja, da je enako varstvo pravic ustavna pravica procesnega značaja. Če pri presoji ustavne pritožbe ugotovi, da je bila v postopku ta pravica kršena, Ustavno sodišče odločitev, izdano v takšnem postopku, razveljavi oziroma odpravi, pri tem pa ne ugotavlja, ali je kršitev te pravice imela kakšen vpliv na pravilnost in zakonitost izpodbijane odločbe.⁵⁴ V 22. členu URS so vsebovana ustavna procesna jamstva in ne jamstvo pravilne vsebinske odločitve. Ustavno sodišče ni pristojno presojati pravilnosti ugotovitve dejanskega stanja v izpodbijanih sodbah in zato tudi ne presoja pravilnosti dokazne ocene. S tem v zvezi lahko Ustavno sodišče presoja le, ali je bila v postopku ugotavljanja dejanskega stanja kršena kakšna človekova pravica procesne narave.⁵⁵

2.2.2. ČLEN 25 URS (PRAVICA DO PRAVNEGA SREDSTVA)⁵⁶

Pravno sredstvo je procesno dejanje, s katerim se pri pristojnem organu (praviloma je to instančni organ) izvede postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta z abstraktno pravno normo. Namen pravnih sredstev je zagotoviti zakonitost v materialnem in formalnem pogledu ter varovati pravno opredeljene interese udeležencev v postopku.⁵⁷

Pravica do pritožbe je temeljna pravica posameznika, ki izhajajoč iz načela zakonitosti (2. člen URS) in načela enakega varstva pravic (22. člen URS) karakterizira pravno državo.⁵⁸ »Vsakomur je dana možnost, da izpodbija izdane posamične akte vseh organov državne in lokalnih oblasti ter nosilcev javnih pooblastil. Pravica do pritožbe je dovoljena ne glede na to, ali je izpodbijani posamični akt zakonit ali ne. Pogoj je le, da se s posamičnim aktom odloča o pravici, dolžnosti ali pravnem interesu posameznika ali pravne osebe oziroma o pravnem razmerju. Pritožba je po 25. členu Ustave praviloma dovoljena, zato jo štejemo za redno pravno sredstvo. Vendarle pa ta ustavna določba dopušča, da se pritožba nadomesti s kakšnim drugim pravnim sredstvom. Zato predstavlja hkrati ustavno prepoved izključitve vsakršnega pravnega sredstva zoper prvostopne odločitve oblastnih organov. Z opredelitvijo »pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva« je zakonodajalcu dana možnost, da izjemoma izključi pritožbo kot redno pravno sredstvo zoper odločitve sodnih in upravnih organov ter organov lokalnih

⁵⁴ F. Testen, v: L. Šturm (ur.), 2002, Komentar Ustave, str. 239.

⁵⁵ A. Galič, v: L. Šturm (ur.), 2011, Komentar Ustave, str. 277 – 278.

⁵⁶ Besedilo 25. člena URS se glasi: »Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišča in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.«

⁵⁷ L. Šturm (ur.), 2011, Komentar Ustave, str. 392.

⁵⁸ T. Jerovšek, v: L. Šturm (ur.), 2002, Komentar Ustave, str. 274.

skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ter dolžnost, da zagotovi drugo enako učinkovito pravno sredstvo.«⁵⁹

Pritožba ali drugo pravno sredstvo se lahko vloži zgolj iz zakonsko opredeljenih razlogov. Po procesni zakonodaji je pritožbeni organ pri presoji vezan na pritožnikove navedbe, saj je glede na ustavni namen te pravice v smislu varstva interesov stranke pritožba v osnovi dispozitivna. Zaradi stremljenja k zakonitosti lahko izjemoma instanca presoja tudi zakonitost izpodbijane odločbe mimo pritožbe. Po 247. členu Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)⁶⁰ se mora po uradni dolžnosti presojati poleg pritožbenih trditev tudi bistvene postopkovne napake in kršitev materialnega prava, čeprav se pritožnik nanje ne sklicuje.⁶¹

Da je pravno sredstvo učinkovito, mora biti takšno, da omogoča odpravo domnevne kršitve, ki jo stranka zatrjuje. To torej v praksi pomeni nepristransko ponovno presojo odločitve in morebitno zadržanje izvršitve akta, v primeru nezakonitosti pa odpravo ali razveljavitev izpodbijanega akta.⁶²

»Po ustaljenem stališču Ustavnega sodišča je pravica do učinkovitega pravnega sredstva zagotovljena, če je pravni akt, ki se izpodbija, obrazložen, tako da lahko pritožnik izpodbija vsebinske razloge odločitve. Pravica do pravnega sredstva je lahko učinkovita le, če je odločba sodišča ali upravnega organa v vsaki bistveni točki obrazložena na tako konkreten [...] način, ki bo omogočal presojo, ali je država v zadostni meri izpolnila vse zahteve, ki ji jih glede ugotovitvenega in dokaznega bremena nalagajo zakonske določbe. Obrazložena sodna odločba je neločljiv del poštenega postopka, z njo je sodišče dolžno z zadostno jasnostjo opredeliti razloge, na podlagi katerih je doseglo svojo odločitev.«⁶³

In prav na tej točki lahko pride do povezave med razpisom glavne obravnave v upravnem sporu in obravnavanim členom URS. V primeru, ko tožnik v postopku pred sodiščem prve stopnje zahteva izvedbo glavne obravnave in je sodišče kljub temu ne izvede, to *per se* po ustaljeni sodni praksi ne predstavlja bistvene kršitve postopka. Vendar pa pride do kršitve takrat, kadar sodišče v obrazložitvi ne napiše jasno in nedvoumno, zakaj izvedba glavne obravnave ni potrebna. Po besedah Vrhovnega sodišča: »Opustitev obrazložitve te odločitve zato ne pomeni

⁵⁹ Prav tam.

⁶⁰ Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13

⁶¹ L. Šturm (ur.), 2011, Komentar Ustave, str. 298.

⁶² Prav tam, str. 393.

⁶³ T. Jerovšek, v:L. Šturm (ur.),2002, Komentar Ustave, str. 275.

zgolj (relativne) bistvene kršitve pravice do izjave v razmerju do posameznega dokaznega predloga, temveč kršitev pravice do obrazloženosti sodne odločbe, saj razlogi za ključno odločitev sodišča prve stopnje v upravnem sporu niso razvidni ne stranki in ne revizijskemu sodišču v okviru njegove pristojnosti za presojo bistvenih kršitev pravil postopka. [...] V obravnavanem primeru bi torej sodišče moralo pojasniti, zakaj se ni odločilo za izvedbo v tožbi predlaganih dokazov, ki se nanašajo na bistveno okoliščino za odločitev, sploh ker ni razbrati drugega konkretiziranega razloga za zavrnitev tožnikove tožbe in pravne podlage zanj. [...]»⁶⁴

S takšnim postopanjem sodišče prve stopnje ravna v nasprotju s 25. členom URS, saj če je obrazložitev glede vprašanja, zakaj sodišče ne bo izvedlo glavne obravnave pomanjkljiva, lahko to pripelje tudi do tega, da je zagotovljeno pravno sredstvo le navidezno.

⁶⁴ VSRS Sklep X Ips 21/2016 z dne 1. 2. 2017, 18. in 19. točka obrazložitve.

2.3. PRAVNA UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V ZUS-1 IN PODROČNI ZAKONODAJI

2.3.1. UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V ZUS-1

ZUS-1 glavno obravnavo ureja v 7. oddelku, in sicer od 51. do 60. člena. 51. člen ZUS-1 v prvem odstavku določa, da sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi. Sojenje na javni glavni obravnavi je torej pravilo, ki ima podlago v 23. členu URS, tako da je poseg v to pravico možen le iz utemeljenih razlogov in zgolj v primerih, določenih z zakonom.⁶⁵

Kljub splošnemu pravilu o obvezni izvedbi glavne obravnave ZUS-1 v 59. členu določa kar nekaj izjem, ki dopuščajo sojenje na nejavni seji. Dopustnost teh izjem se utemeljuje z okoliščino, da je v postopku le tožnik tisti subjekt, katerega človekove pravice in temeljne svoboščine so varujejo, toženec pa ne, ker sta na toženi strani praviloma država ali lokalna skupnost. Slednji že po svoji naravi nista varovani z ustavnimi pravicami, saj sta nosilki obveznosti, ki iz njih izhajajo. Glavna obravnavo je torej primarno namenjena pravici do sodnega varstva tožnika ter morebitnih drugih udeležencev v upravnem sporu, ki niso oblastveni organi, zato jo je mogoče opustiti v primerih, ko bi bila zgolj v interesu tožene stranke.⁶⁶ Po drugi strani pa upoštevajoč prevladujoča stališča teorije in prakse še vedno velja, da je glavna obravnavo kot del sodnega postopka po svoji naravi potrebna le v primerih, ko je med strankami sporno dejansko stanje in ga more sodišče samo ugotavljati. Zgolj razprava o pravnih vprašanjih na glavni obravnavi namreč ne bi imela posebnega smisla in bi zgolj podaljševala postopek.⁶⁷

Skladno z navedenim prvi odstavek 59. člena ZUS-1 določa, da sodišče lahko odloči brez glavne obravnave (sojenje na seji), če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. V takem primeru bo torej sodišče odločalo zgolj o spornih pravnih vprašanjih, za katera izvedba glavne obravnave praviloma ni potrebna.⁶⁸ Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave tudi, če je dejansko stanje sporno, a le v naslednjih primerih (2. odstavek 59. člena ZUS-1):

⁶⁵ Kerševan, Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO: upravni postopek in upravni spor (2017), str. 580.

⁶⁶ Predlog Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) z dne 1.6.2006, str. 91.

⁶⁷ Kerševan, Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO: upravni postopek in upravni spor (2017), str. 581.

⁶⁸ Prav tam, str. 583.

1. če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti ter vrniti v ponovno odločanje organu (prvi odstavek 64. člena ZUS-1), pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,
2. če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (ker niso obstajali že v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta in ker stranka ni opravičila, zakaj jih ni predložila v postopku izdaje upravnega akta – 52. člen ZUS-1) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev,
3. če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.⁶⁹

Pomembno omejitev določa tudi 60. člen ZUS-1, in sicer da kadar sodišče sodi na seji, odloči le na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta. To pomeni, da če sodišče odloči za sojenje na seji, le-to ne more izvajati in upoštevati novih dejstev in dokazov ali drugače presojati že izvedenih dejstev in dokazov, temveč lahko upošteva le dejansko stanje, ugotovljeno v upravnem postopku.⁷⁰

Zaradi zaščite pravic posameznika ZUS-1 v tretjem odstavku 59. člena določa še dve izjemi, ko sodišče odloča na glavni obravnavi četudi dejansko stanje med tožnikom in tožencem ni sporno.⁷¹ Ti izjemi sta, če:

1. osebi, ki bi morala biti udeležena kot stranka ali stranski udeleženec v upravnem postopku, ta možnost ni bila dana, vendar le takrat, ko ta stranka ali stranski udeleženec nista imela možnosti zahtevati vročitve upravnega akta in ga izpodbijati s pritožbo (ne gre za primer iz drugega odstavka 229. člena ZUP ali vsebinsko enake določbe drugega predpisa, ki ureja postopek izdaje upravnega akta),
2. stranki ali stranskemu udeležencu v postopku izdaje upravnega akta ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe (kršitev načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP).

⁶⁹ To bo predvsem v tistih primerih, ko je sodišče prejelo več tožb o vsebinsko enakih zadevah, pa ni združilo postopka v enega ali izvedlo vzorčnega postopka, pa bi bilo vseeno nesmiselno vselej znova ponavljati vsebinsko enako obravnavo.

⁷⁰ Predlog Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) z dne 1.6.2006, str. 94.

⁷¹ Prav tam, str. 93.

V teh primerih bo sodišče izvedlo glavno obravnavo in s tem stranki omogočilo udeležbo v upravnem sporu ter ji dalo možnost, da se skladno z načelom zaslišanja stranke izjavi o relevantnih dejstvih in okoliščinah. Posledično bo s takim ravnanjem sodišče samo popravilo nezakonnost, ki jo je s kršitvijo pravil postopka storil organ, tako da samo iz tega razloga ne bo potrebno odpraviti upravnega akta in zadeve vrniti v ponovno odločanje, kar pa lahko bistveno skrajša postopke odločanja in zmanjša število upravnih sporov.⁷²

Nadalje ZUS-1 v četrtem odstavku 59. člena izključuje možnost sojenja na glavni obravnavi v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. *Ratio* te določbe je v tem, da te volilni spori zahtevajo hitro odločanje, kar se lahko zagotovi s sojenjem na nejavni seji.⁷³

Prav tako sodišče skladno s šestim odstavkom 59. člena ZUS-1 o pravnih sredstvih odloči na seji, kar pa ne velja vedno, saj se tudi instančno sodišče lahko odloči za izvedbo glavne obravnave. V postopku odločanja o pritožbi sicer praviloma velja, da Vrhovno sodišče odloči na nejavni seji, vendar pa se sodišče lahko odloči, da bo tudi samo opravilo glavno obravnavo. To lahko stori v primeru, če je sodišče na prvi stopnji samo ugotovilo dejansko stanje na opravljeni glavni obravnavi in tožnik izpodbija pravilnost tako ugotovljenega dejanskega stanja, pa spozna:

1. da je treba za pravilno ugotovitev dejanskega stanja ponoviti vse ali le nekatere od že izvedenih dokazov pred sodiščem druge stopnje; ali
2. če meni, da bi bilo treba ugotoviti nova dejstva in izvesti nove dokaze, ki jih je v pritožni navedel pritožnik in opravičil, zakaj jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave oziroma do konca postopka na prvi stopnji, ki bi bili koristni za razjasnitev zadeve (tretji odstavek 74. člena ZUS-1). Za obravnavo pred Vrhovnim sodiščem se smiselno uporabljajo pravila, ki veljajo za obravnavo pred sodiščem prve stopnje (četrti odstavek 74. člena ZUS-1).

V revizijskem postopku je bila s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju: ZPP-E)⁷⁴ uvedena novost, po kateri Vrhovno sodišče o reviziji ne bo več odločalo na nejavni seji, temveč tudi na javni obravnavi (376. člen ZPP-E). Pri tem ZPP-E ni uvedel obravnave z značilnostmi prvostopenjske obravnave, temveč gre za

⁷² Predlog Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) z dne 1.6.2006, str. 93.

⁷³ Prav tam.

⁷⁴ Zakon o pravnem postopku (ZPP), Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17.

razpravo o pravnih vidikih obravnavane zadeve.⁷⁵ Javna obravnava v tem primeru ni urejena kot izraz procesne pravice stranke (v smislu 23. člena URS ali 6. člena EKČP), temveč je sredstvo sodišča, ki o tem odloči na podlagi diskrecijske pravice na lastno pobudo, če pričakuje, da je odločitev pomembna za zagotovitev pravne varnosti ali razvoj prava preko sodne prakse, in oceni, da za izvedbo javne obravnave obstaja interes javnosti (drugi odstavek 376. člena ZPP-E).

Za odločanje o obnovi postopka velja, da sodišče o predlogu za obnovo postopka odloči na seji (šesti odstavek 59. člena ZUS-1). V obnovljenem postopku nato za odločanje o tem, ali bo opravljena glavna obravnava ali ne, veljajo pravila ZUS-1 iz 51. in 59. člena.

2.3.2. DOLOČBE O GLAVNI OBRAVNAVI V PODROČNIH ZAKONIH

V zvezi z normativno ureditvijo glavne obravnave v ZUS-1 je treba omeniti, da v nekaterih primerih tudi področna zakonodaja vsebuje specialne določbe glede izvajanja glavne obravnave.

Tako Zakon o zavarovalništvu (v nadaljevanju ZZavar-1)⁷⁶ določa, da je proti odločbam Agencije za zavarovalni nadzor dovoljeno začeti postopek sodnega varstva pred Upravnim sodiščem ter da se za postopek sodnega varstva uporabljajo določbe zakona, ki ureja upravni spor, če s tem zakonom ni določeno drugače (441. člen ZZavar-1). V 448. členu navedeni zakon določa, da sodišče odloča brez glavne obravnave in jo tako absolutno izključuje v vseh primerih.

Podobno določbo vsebuje tudi Zakon o trgu finančnih instrumentov (v nadaljevanju ZTFI).⁷⁷ Tudi tu je določeno, da je proti odločbam agencije dovoljeno začeti postopek sodnega varstva (507. člen ZTFI) ter da se za postopek sodnega varstva smiselno uporablja ZUS-1, če ta zakon ne določa drugače (506. člen ZTFI). Tudi ta zakon v 513. členu določa, da sodišče praviloma odloča brez obravnave. Enako določbo, torej da sodišče praviloma odloča brez glavne obravnave, vsebuje tudi Zakon o revidiranju (v nadaljevanju ZRev-2).⁷⁸ V nasprotju z ZZavar-1 omenjena zakona omogočata določeno diskrecijo, saj vsebujeta pojem »*praviloma*«, kar

⁷⁵ Kerševan, Androjna, UPRAVNO PROCESNO PRAVO: upravni postopek in upravni spor (2017), str. 618.

⁷⁶ Zakon o zavarovalništvu (ZZavar-1), Uradni list RS, št. 93/15.

⁷⁷ Zakon o trgu finančnih instrumentov (ZTFI), Uradni list RS, št. 108/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11, 55/12, 105/12 – ZBan-1J, 63/13 – ZS-K, 30/16 in 9/17.

⁷⁸ Zakon o revidiranju (Zrev-2), Uradni list RS, št. 65/08 in 63/13 – ZS-K.

pomeni, da se sodišča kljub tej določbi lahko odločijo za izvedbo glavne obravnave, če presodijo, da je to potrebno.

Tudi v postopku sodnega varstva proti odločbam Banke Slovenije skladno z Zakonom o bančništvu (v nadaljevanju ZBan-2)⁷⁹ odloča Upravno sodišče in se uporabljajo določbe ZUS-1, če ta zakon ne določa drugače. Glavno obravnavo ureja 361. člen, ki določa, da sodišče lahko odloči brez glavne obravnave, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo odločbe, med tožnikom in Banko Slovenije ni sporno, kar določa tudi ZUS-1 v prvem odstavku 59. člena. Nadalje drugi odstavek 361. člena ZBan-2 določa, da tudi, če je dejansko stanje sporno, sodišče lahko odloči brez glavne obravnave v naslednjih primerih:

1. če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena ZUS-1, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom,
2. če je dejansko stanje med tožnikom in Banko Slovenije sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih v skladu s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (359. člen tega zakona),
3. če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.

Tudi v drugem odstavku 361. člena ZBan-2 tako vsebinsko ponovi določbo iz drugega odstavka 59. člena ZUS-1. Zanimiv pa je tretji odstavek 361. člena ZBan-2, ki določa, da se stranke lahko glavni obravnavi tudi odpovedo. ZUS-1 možnosti, da bi se stranke glavni obravnavi lahko odpovedale, ne predvideva.

Problematična se zdi predvsem določba 448. člena ZZavar-1, ki določa, da sodišče odloči brez glavne obravnave, in tako glavno obravnavo v postopku pred Upravnim sodiščem zoper odločbe Agencije za zavarovalni nadzor absolutno izključuje. Sporno je predvsem to, da je s tem stranki možnost predstavitve zadeve pred sodiščem praktično odvzeta in ne glede na sporno dejansko stanje nova dejstva in dokazi ne bodo izvedeni. Na drugi strani sodišče tudi v primeru, ko meni, da bi bilo potrebno razjasniti dejansko stanje z izvedbo novih dokazov, ki jih stranka predlaga v tožbi, tega ne more narediti. Veljalo bi razmisliti o smiselnosti take določbe, pa tudi o ustavnopravni utemeljenosti take določbe, ki posega v ustavno zagotovljeno pravico do sojenja na javni glavni obravnavi (23. člen URS).

⁷⁹ Zakon o bančništvu (ZBan-2), Uradni list RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR in 41/17.

3. EVROPSKO SODIŠČE ZA ČLOVEKOVE PRAVICE IN GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU

ESČP s svojo sodno prakso postavlja zahteve glede izvedbe glavne obravnave, ki jih morajo upoštevati države članice Sveta Evrope. Ustno obravnavo ESČP obravnava v okviru 6. člena EKČP. Poglavje bralcu uvodoma predstavi področje uporabe člena konvencije, v nadaljevanju pa ga seznanja z odločitvijo v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji, v kateri je ESČP ravnanje slovenskega sodišča spoznalo za neskladnega z zahtevami konvencije. Poglavje v zadnjem delu predstavi nekatere pomembnejše odločitve ESČP, ki jih razdeli v dva dela; prvi obravnava inštitut odpovedi glavni obravnave s strani stranke, drugi pa izjemne okoliščine, na podlagi katerih lahko nacionalna sodišča upravičeno odklonijo izvedbo glavne obravnave.

AVTORJI: Lora Briški, Špela Lovšin, Katja Štemberger

AVTOR: Rok Kljajič (Uvod)

3.1. GLAVNA OBRAVNAVA V POSTOPKU PRED EVROPSKIM SODIŠČEM ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

3.1.1. UVOD

EKČP v prvem odstavku 6. člena zagotavlja pravico do sodnega varstva civilnih pravic in obveznosti pred neodvisnim, nepristranskim in z zakonom ustanovljenim sodiščem. Sodno varstvo civilnih pravic in obveznosti mora v skladu s 6. členom EKČP izpolnjevati določene standarde poštenega postopka, ki jih je ESČP s svojo judikaturou podrobneje razčlenilo in razjasnilo. To pomeni, da EKČP ne zagotavlja pravice do poštenega sojenja v primeru odločanja o kateri koli pravici ali obveznosti, za katero oseba zatrjuje, da ji pripada na podlagi nacionalnega prava, temveč je pri zagotovitvi jamstev poštenega postopka odločilna civilna narava pravice, ki jo ESČP razlaga avtonomno.

Preizkus, ali gre v konkretni zadevi za odločanje o civilni pravici ali obveznosti, opravi ESČP v vsakem primeru posebej, pri tem pa se osredotoča na vsebino in učinke, ki jih ima pravica v nacionalnem pravu, saj samo poimenovanje pravice za njeno opredelitev ni odločilno. Če pa je država že po nacionalnem pravu pravico opredelila kot civilno, ESČP ne presoja njene vsebine in učinkov, temveč jo avtomatično šteje kot civilno pravico. Ključna in najpogostejša dejavnika

pri presoji, ali gre za civilno pravico ali obveznost v skladu s prvim odstavkom 6. člena EKČP, sta:

1. premoženjska narava zadevnih pravic ali obveznosti,
2. nastanek premoženjskih posledic za osebo⁸⁰ (npr. razlastitev,⁸¹ določitev načina uporabe zemljišča⁸²), če pravica sama po sebi ni premoženjske narave.

Na podlagi navedenega je tako treba zagotoviti spoštovanje garancij, vzpostavljenih v prvem odstavku 6. členu EKČP, tudi v javnopravnih zadevah, če so te ključne za določanje zasebnopravnih pravic in obveznosti.⁸³ Primeri takšnih zadev so gradbena dovoljenja,⁸⁴ soglasja za prodajo zemljišč,⁸⁵ dovoljenja za zasebne klinike⁸⁶ in dovoljenja za prodajo alkoholnih pijač.⁸⁷ Zadeve, za katere je ESČP odločilo, da ne spadajo v okvir prvega odstavka 6. člena EKČP, so na primer davčne zadeve⁸⁸ in zadeve, ki se nanašajo na izid volitev.⁸⁹ Prav tako se v skladu s prakso ESČP prvi odstavek 6. člena ne uporablja v primerih odločanja o pravici do vstopa in bivanja v državi ter odločanja o izgonu iz države.⁹⁰

Zaradi avtonomne razlage »civilne« narave pravice je ESČP tako postopoma razširilo uporabo prvega odstavka 6. člena EKČP tudi na tenderske postopke. V zadevi *Regner proti Češki*⁹¹ je jasno poudarilo, da se prvi odstavek 6. člena EKČP uporabi tudi kadar gre za odločitve, ki jih država sprejme na podlagi podeljene diskrecije, če nacionalna zakonodaja prizadeti osebi v takšnem primeru omogoča dostop do sodišča, ki lahko odločitev bodisi odpravi bodisi razveljavi, če ugotovi njeno nezakonitost.⁹² V takšnem primeru je torej prvi odstavek 6. člena

⁸⁰ Tudi pri tem kriteriju prvi odstavek 6. člena EKČP ne bo uporabljen, če je država postopala v okviru temeljnih prerogativ javne oblasti (npr. obdavčitev). (D. J. Harris, M. O'Boyle, E. P. Bates, C. M. Buckley, LAW OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS (2014), str. 381.)

⁸¹ Tako ESČP v zadevi *Sporrong in Lönnroth proti Švedski*, št. 7152/75, z dne 23. september 1982, točka 83.

⁸² Tako ESČP v zadevi *Chapman proti Združenemu kraljestvu* (Veliki senat), št. 27238/95, z dne 18. januar 2001, točka 124.

⁸³ W. A. Schabas, THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY (2015), str. 274.

⁸⁴ Sodba ESČP v zadevi *Sporrong in Lönnroth proti Švedski*, št. 7152/75, z dne 23. september 1982, točka 79.

⁸⁵ Sodba ESČP v zadevi *Ringeisen v. Austria*, št. 2614/65, z dne 16. julij 1971, točka 94.

⁸⁶ Sodba ESČP v zadevi *König v Germany*, št. 6232/73, z dne 28. junij 1978, točki 94 in 95.

⁸⁷ Sodba ESČP v zadevi *Tre Traktörer AB v. Sweden*, št. 10873/84, z dne 10. oktober 1985, točka 43.

⁸⁸ Sodba ESČP v zadevi *Ferrazzini v Italy*, št. 44759/98, z dne 12. julij 2001, točka 28.

⁸⁹ Sodba ESČP v zadevi *Pierre-Bloch v. France*, št. 120/1996/732/938, z dne 21. oktober 1997, točka 51.

⁹⁰ Sodba ESČP v zadevi *Maaouia v France*, št. 39652/98, z dne 5. oktober 2000, točke 33-41.

⁹¹ Sodba ESČP v zadevi *Regner proti Češki* (Veliki senat), št. 35289/11, z dne 19. september 2017.

⁹² Prvi odstavek 6. člena EKČP se ne more uporabiti v zadevah, kadar nacionalna zakonodaja posamezniku zagotavlja neko ugodnost, ki pa je ni mogoče iztožiti pred sodišči (npr. ni v nasprotju s konvencijskimi standardi, da se zapornik, katerega prošnja za pogojni izpust je bila zavržena, ne more pritožiti na upravno sodišče; tako

EKČP aplikativen, vendar le če oseba s takšno diskrecijsko odločitvijo države pridobi civilno pravico.⁹³

Na podlagi navedenega je ESČP sprejelo v obravnavo tudi pritožbo v zadevi *Mirovni inštitut* (podrobneje spodaj), v kateri je pritožnik zatrjeval kršitev prvega odstavka 6. člena EKČP. ESČP je ugotovilo, da je bil v konkretnem primeru izpolnjen kriterij »civilne narave pravice«, saj je pritožnik užival procesno pravico do zakonite in poštene dodelitve javnih sredstev; če bi Mirovni inštitut ta sredstva tudi pridobil, bi se s tem uresničila civilna pravica.⁹⁴

Mirovni inštitut (v nadaljevanju Inštitut) se je prijavil na razpis za dodelitev sredstev za raziskovalne projekte, namenjen zasebnim entitetam. Ministrstvo za izobraževanje (v nadaljevanju Ministrstvo) je kasneje ta razpis združilo z istovrstnim razpisom, namenjenim javnim raziskovalnim organizacijam, o čemer pa ni sprejelo nobene formalne odločitve. Kmalu zatem je Ministrstvo odločilo, da se Inštitutu ne dodelijo sredstva za prijavljeni raziskovalni projekt. Inštitut je odločitev izpodbijal pred Upravnim sodiščem in uveljavljal številne kršitve, med drugim odsotnost sprejema formalne odločitve glede združitve postopkov, zatrjeval pa je tudi, da je v postopku odločanja o podelitvi sredstev prišlo do napak, saj pri ocenjevanju projektov niso upoštevali vseh kriterijev. Prav tako naj bi bil postopek ocenjevanja nepošten zaradi pristranskega delovanja nekaterih ocenjevalcev, saj so bili slednji člani entitet, ki so se prijavile na razpis za dodelitev sredstev, kar je vplivalo na rezultate postopka. Inštitut je glede trditev o napakah v postopku izrecno zahteval zaslišanje prič. Upravno sodišče je zahtevek Inštituta zavrnilo, ne da bi izvedlo glavno obravnavo in ne da bi podalo razloge za takšno postopanje. Prav tako se v obrazložitvi ni opredelilo do nobenega od dokaznih predlogov, ki jih je v tožbi navedel Inštitut.

ESČP je presojalo, ali so obstajale izjemne okoliščine, ki v konkretni zadevi upravičujejo odsotnost izvedbe ustne obravnave pred nacionalnim sodiščem. Upravno sodišče je delovalo kot prva sodna instanca in kot edina instanca, ki je imela polno jurisdikcijo. Pooblastila Vrhovnega in Ustavnega sodišča so omejena na odločanje o pravnih vprašanjih. V konkretni

ESČP v zadevi *Boulois proti Luksemburgu* (Veliki senat), št. 37575/04, z dne 3. april 2012, točka 90. Prav tako prvi odstavek 6. člena EKČP ni uporabljen v zadevah, kadar se oseba v skladu z nacionalno zakonodajo lahko zgolj nadeja, da ji bo podeljena določena pravica, odločitev o dejanski podelitvi te pravice pa je odvisna od diskrecijske odločitve države (tako ESČP med drugim v zadevi *Roche proti Združenemu kraljestvu* (Veliki senat), št. 32555/96, z dne 19. oktober 2005, točke 122-125).

⁹³ Sodba ESČP v zadevi *Regner proti Češki* (Veliki senat), št. 35289/11, z dne 19. september 2017, točka 105

⁹⁴ Sodba ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. marec 2018, točka 29.

zadevi je Inštitut pred Upravnim sodiščem zatrjeval, da je v postopku pred upravnim organom prišlo tako do dejanskih kot pravnih napak. Inštitut je izrecno zahteval izvedbo glavne obravnave, vendar pa je ESČP ugotovilo, da se Upravno sodišče do te zahteve sploh ni opredelilo in niti ni podalo razlogov, zakaj glavne obravnave ni izvedlo. Zaradi odsotnosti te obrazložitve je ESČP zaključilo, da ne more presoditi, katerega izmed razlogov, ki dopuščajo odločanje na seji, je Upravno sodišče uporabilo in ali je bila ta odločitev upravičena. Zato je ugotovilo, da postopek odločanja pred Upravnim sodiščem ni bilo pošten in je prišlo do kršitve prvega odstavka 6. člena EKČP.

Prispevek se v nadaljevanju osredotoča na zahteve v zvezi z vodenjem glavne (ustne) obravnave pred nacionalnimi upravnimi sodišči, ki jih je skozi svojo bogato sodno prakso vzpostavilo ESČP. Najprej bo predmet analize institut odpovedi glavni obravnavi s strani stranke v postopku, sledil pa bo pregled dosedanje sodne prakse ESČP glede izjemnih okoliščin, na podlagi katerih lahko nacionalna sodišča upravičeno odklonijo izvedbo ustne obravnave in odločijo zgolj na podlagi pisne dokumentacije v zadevi.

3.1.2. ODPOVED GLAVNI OBRAVNAVI

Pravica do ustne obravnave v splošnem pomeni, da se mora ta izvesti vsaj pred eno sodno instanco, če seveda niso podane okoliščine, ki bi opustitev opravičevale. Kadar obstaja več stopenj sodne presoje, se navadno ustna obravnava izvede na prvi stopnji; če razlogi za njeno izvedbo pred sodiščem prve stopnje niso bili podani, lahko glede na okoliščine obravnave ne izvedejo niti sodišča višje stopnje (glavna obravnava torej ne bo izvedena pred nobenim sodiščem).⁹⁵

Ker se dejstva praviloma ugotavljajo pred sodiščem prve stopnje in ne pred instančnimi sodišči, bo lahko v takih primerih predlog za izvedbo glavne obravnave (še) pred instančnimi sodišči zavrnjen in se glavne obravnave ne bo izvedlo na nobeni stopnji, pa temu navkljub (po mnenju ESČP) ne bo prišlo do posega v pravico do poštenega sojenja.⁹⁶

Prav tako je, v skladu s sodno prakso ESČP, zahteva po izvedbi ustne obravnave manj stroga v primeru, če je bila ustna obravnava izvedena na prvi stopnji, o zadevi pa nato odloča še instančno sodišče. Opustitev izvedbe glavne obravnave je v tem primeru dopustna zaradi posebne narave instančnega postopka. V skladu z navedenim postopki odločanja o dopustnosti

⁹⁵ Sodba ESČP v zadevi *Döry proti Švedski*, št. 28394/95, z dne 12. november 2002, točka 40.

⁹⁶ Sodba ESČP v zadevi *Salomonsson proti Švedski*, št. 38978/97, z dne 12. november 2002, točka 37.

pravnega sredstva in instančno odločanje, ki se nanaša samo na pravna vprašanja, zadostijo zahtevam iz prvega odstavka 6. člena EKČP, četudi pritožniku ni bila dana možnost ustne predstavitve svojih argumentov pred instančnim sodiščem. Kljub temu pa je treba v vsakem primeru upoštevati naravo nacionalnega pritožbenega sistema, obseg pooblastil pritožbenega sodišča in način, na katerega so pritožnikovi interesi v pritožbenem postopku predstavljeni ter zaščiteni, zlasti v luči narave zadeve, o kateri se odloča, in ali se v slednji porajajo dejanska ali pravna vprašanja, na katera ni mogoče odgovoriti zgolj na podlagi pisnih dokumentov v zadevi.

Zahteva po izvedbi glavni obravnave, ki izhaja iz prvega odstavka 6.člena EKČP, ni absolutna. Glavne obravnave ni potrebno izvesti, če se ji stranka odpove (izrecno ali konkludentno, npr. na način, da njene izvedbe izrecno ne zahteva) in ne obstoji javni interes za njeno izvedbo. Poleg tega lahko obveznost izključijo tudi posebne okoliščine primera, če denimo ni spornih dejstev ali pravnih vprašanj, ki se jih ne bi dalo rešiti na podlagi strankinih vlog in dokazov v spisu.⁹⁷ ESČP je zavzelo tudi stališče, da se manj strog standard za izvedbo ustne obravnave uporabi tudi v primerih, kadar se je oseba na prvi stopnji odpovedala svoji pravici do izvedbe ustne obravnave, jo je pa nato zahtevala v pritožbenem postopku.⁹⁸ To je ESČP potrdilo med drugim v zadevi *Döry proti Švedski*,⁹⁹ v kateri je pritožnica pred upravnim sodiščem izpodbijala odločitev upravnega organa o ukinitvi nadaljnjega izplačevanja denarnega nadomestila zaradi poškodbe pri delu. Izvedbo ustne obravnave je pritožnica zahtevala šele pred drugostopenjskim upravnim sodiščem, to pa je njeno zahtevo zavrnilo. ESČP je ugotovilo, da postopki pred švedskimi upravnimi sodišči navadno potekajo brez izvedbe glavne obravnave; če je pritožnica njeno izvedbo želela, bi jo morala zahtevati. Ker pa tega ni storila, se je pravici do izvedbe glavne obravnave pred prvostopenjskim sodiščem odpovedala.¹⁰⁰ Kljub temu da presoja sodišča, ki je odločalo o pritožbi, ni bila omejena zgolj na pravna vprašanja, pač pa je obsegala tudi dejanska, je dokazno gradivo vsebovalo zgolj strokovna mnenja izvedencev medicinske stroke, ki so se med seboj v ključnih točkah ujemala, zato je lahko sodišče sprejelo ustrezno odločitev, ne da bi izvedlo glavno obravnavo. Pritožnica niti ni zahtevala izvedbe novih dokazov, denimo zaslišanja prič. ESČP je tako zaključilo, da so bile pred obema sodiščema,

⁹⁷ Sodba ESČP v zadevi *Salomonsson proti Švedski*, št. 38978/97, z dne 12. november 2002, točka 34.

⁹⁸ Sodba ESČP v zadevi *Miller proti Švedski*, št. 55853/00, z dne 8. februar 2005, točka 30.

⁹⁹ Sodba ESČP v zadevi *Döry proti Švedski*, št. 28394/95, z dne 12. november 2002.

¹⁰⁰ Prav tam, točka 38.

tako prvostopenjskim kot drugostopenjskim, podane okoliščine, ki opravičujejo opustitev izvedbe glavne obravnave.¹⁰¹

Za podobno situacijo je šlo v zadevi, ki se je nanašala na nadomestilo zaradi invalidnosti, *Salomonsson proti Švedski*,¹⁰² kjer je pritožnik šele pred drugostopenjskim upravnim sodiščem izrecno zahteval izvedbo ustne obravnave, vendar njegovi prošnji ni bilo ugodeno. Ker pa je v skladu s švedsko zakonodajo drugostopenjsko upravno sodišče pristojno tudi za odločanje o dejanskih vprašanjih in ker bi se v konkretni zadevi moralo posvetiti tudi dejanskim vprašanjem v zvezi z upravičenostjo do nadomestila za invalidnost, saj je razpolagalo s kar štirimi izvedenskimi mnenji, ta pa so si nasprotovala, je ESČP ugotovilo, da bi v takšnih okoliščinah glavna obravnava lahko pomembno prispevala k razjasnitvi zadeve. Tako je ESČP spoznalo, da izjemne okoliščine, ki bi opravičevale izostanek glavne obravnave, niso bile podane in je Švedska zaradi opustitve izvedbe glavne obravnave kršila prvi odstavek 6. člena EKČP.¹⁰³

V zadevi *Juričić proti Hrvaški*¹⁰⁴ se je ESČP ukvarjalo z vprašanjem izvedbe ustne obravnave pred ustavnim sodiščem, če ta poprej ni bila zahtevana v postopku pred upravnim sodiščem. Ker pritožnica v zahtevi za zaščito svojih ustavnih pravic pred upravnim sodiščem izvedbe ustne obravnave ni zahtevala, niti ni tega zahtevala kasneje v postopku pred upravnim sodiščem, čeprav je to možnost imela, je ESČP ugotovilo, da se je pravici do izvedbe ustne obravnave pred upravnim sodiščem (konkludentno) odrekla.¹⁰⁵ ESČP je presojalo tudi, ali je bila z opustitvijo izvedbe glavne obravnave pred ustavnim sodiščem, izvedbo katere je pritožnica v odgovoru na ustavno tožbo izrecno zahtevala, kršen prvi odstavek 6. člena EKČP. Zaradi okoliščin konkretnega primera je ESČP ugotovilo, da do kršitve ni prišlo, saj v primerih, ko se je pritožnik pred prvostopenjskim sodiščem odrekel pravici do izvedbe ustne obravnave, pred višjim sodiščem pa se je nato odločalo o istih pravnih vprašanjih kot na prvi stopnji, izvedba glavne obravnave pred višjim sodiščem na podlagi prvega odstavka 6. člena EKČP ni potrebna.¹⁰⁶

¹⁰¹ Prav tam, točke 42-45.

¹⁰² Sodba ESČP v zadevi *Salomonsson proti Švedski*, št. 38978/97, z dne 12. november 2002.

¹⁰³ Prav tam, točki 39 in 40.

¹⁰⁴ Sodba ESČP v zadevi *Juričić proti Hrvaški*, št. 58222/09, z dne 26. junij 2011.

¹⁰⁵ Prav tam, točki 87 in 88.

¹⁰⁶ Prav tam, točka 92.

3.1.3. IZJEMNE OKOLIŠČINE, KI OPRAVIČUJEJO OPUSTITEV IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE

Kadar prvostopenjsko sodišče predstavlja edino instanco, prvi odstavek 6. člena EKČP zahteva izvedbo ustne obravnave, razen če obstajajo izjemne okoliščine, ki opravičujejo odstop od te zahteve. V skladu z ustaljeno sodno prakso ESČP se izjemnost teh okoliščin določi zlasti upoštevajoč naravo zadeve, o kateri odloča nacionalno sodišče, in ne glede na pogostost takšnih situacij. To pravilo tudi ne pomeni, da je opustitev izvedbe ustne obravnave dopustna samo v redkih primerih. Po mnenju ESČP ustna obravnava denimo ni potrebna v postopkih, v katerih se ne izpodbija verodostojnosti ugotovitev ali pravilnosti dejanskega stanja in v katerih lahko sodišče pravično in razumno odloči na podlagi pisnih vlog strank.¹⁰⁷ Takšni postopki so na primer spori o socialnih prejemkih, ki so v večini primerov zgolj tehnične narave in njihova rešitev pogosto zavisi od pisnih mnenj medicinskih strokovnjakov. Mnogi takšni spori so torej bolje obravnavani pisno kot ustno. Prav tako je treba vzeti v obzir, da morajo v tej sferi nacionalne oblasti upoštevati tudi načeli učinkovitosti in ekonomičnosti, torej da bi sistematične izvedbe ustne obravnave ponekod lahko predstavljale oviro pri skrbni preučitvi zadeve (na primer v zadevah socialne varnosti, ki so že po svoji naravi bolj tehnične in se jih bolje obravnava na podlagi pisnih dokumentov) in tako preprečile, da bi bila zadeva razsojena v razumnem roku, kar bi vodilo v kršitev prvega odstavka 6. člena EKČP. Ključni faktor, ki ga je treba upoštevati pri odločanju o izvedbi glavne obravnave, pa je načelo poštenosti sojenja.¹⁰⁸

Kljub stališču ESČP, da so spori o socialnih prejemkih pogosto zgolj tehnične narave in da jih nacionalna sodišča bolje obravnavajo na podlagi pisnih dokumentov, je v zadevi *Miller proti Švedski*¹⁰⁹ jasno poudarilo, da je obstoj te izjeme treba presojati v vsakem konkretnem primeru posebej. V navedeni zadevi je pritožnik vložil tožbo na upravno sodišče zoper odločitev upravnega organa o zavrnitvi podelitve nadomestila za invalidnost, hkrati pa je zahteval tudi izvedbo glavne obravnave, saj je želel, da se zasliši tako njegovega osebnega zdravnika kot vse strokovnjake, ki so do tedaj sodelovali v postopku. Upravno sodišče je to prošnjo zavrnilo, češ da je mogoče dejansko stanje v celoti ugotoviti na podlagi pisne medicinske dokumentacije in da ustna obravnava ne bi pripomogla k razjasnitvi zadeve. Upravno sodišče je kasneje pritožbo zavrnilo, zato se je pritožnik obrnil še na upravno pritožbeno sodišče ter ponovno zahteval izvedbo ustne obravnave, sodišče pa njegove zahteve sploh ni vzelo v vsebinsko obravnavo.

¹⁰⁷ Sodba ESČP v zadevi *Jussila proti Finski* (Veliki senat), št. 73053/01, z dne 23. november 2006, točka 41.

¹⁰⁸ Sodba ESČP v zadevi *Schädler-Eberle proti Liechtensteinu*, št. 56422/09, z dne 18. julij 2013, točka 99.

¹⁰⁹ Sodba ESČP v zadevi *Miller proti Švedski*, št. 55853/00, z dne 8. februar 2005.

ESČP je najprej ugotovilo, da v skladu z nacionalno zakonodajo švedska upravna sodišča izvajajo ustno obravnavo samo takrat, kadar jo zahteva stranka in sodišče ugotovi, da obravnavo ni niti nepotrebna niti pogrešljiva (gre za alternativna kriterija). Po mnenju ESČP je takšna ureditev v nasprotju s konvencijskimi standardi, ki določajo, da je ustno obravnavo treba izvesti, razen če obstajajo izjemne okoliščine, zaradi katerih izvedba le-te ni potrebna. Zato je Švedsko pozvalo, da svojo zakonodajo uskladi z EKČP.¹¹⁰ Prav tako je ugotovilo, da je bilo v konkretni zadevi sporno, ali je pritožnik upravičen do nadomestila za invalidnost, in da odgovora na to vprašanje nacionalno sodišče ni moglo pridobiti zgolj iz pisnih dokumentov v zadevi, zato je ugotovilo kršitev prvega odstavka 6. člena EKČP.¹¹¹

Navedene kriterije ESČP uporablja tudi v davčnih zadevah. Tako je v sodbi *Jussila proti Finski*¹¹² ugotovilo, da izvedba glavne obravnave ni bila nujna, saj je bilo mogoče višino davčne kazni ugotoviti na podlagi pisnega gradiva, poleg tega niti pritožnik sam ni zatrjeval neverodostojnosti dokazov ali zmotno ugotovljenega dejanskega stanja.¹¹³ Finsko sodišče je zavrnitev zahteve za izvedbo glavne obravnave razumno obrazložilo, zato je bilo pravici do poštenega sojenja zadoščeno.¹¹⁴

Podobno razlogovanje je ESČP uporabilo tudi v zadevi *Vilho Eskelinen in drugi proti Finski*,¹¹⁵ kjer so pritožniki pred nacionalnim sodiščem želeli dokazati, da jim je uprava policije obljubila povrnitev ekonomske izgube zaradi potnih stroškov, zaradi česar so zahtevali tudi izvedbo ustne obravnave. Finsko sodišče je za izostanek glavne obravnave navedlo upravičene razloge (dejstva, ki so jih pritožniki želeli predstaviti na ustni obravnavi, za odločitev niso bila relevantna),¹¹⁶ stranke pa so imele priložnost, da se glede vseh relevantnih dejstev izrečejo v pisnih vlogah, zato je postopek izpolnjeval zahteve poštenega sojenja, ustna obravnavo pa ni bila nujno potrebna.¹¹⁷

Bolj strogo je ESČP razlagalo standard izjemnih okoliščin, ki opravičujejo odsotnost izvedbe glavne obravnave, v zadevi *Koottummel proti Avstriji*. Pritožnik je kot indijski državljani na avstrijski upravni organ vložil vlogo za izdajo delovnega dovoljenja. Upravni organ je vlogo

¹¹⁰ Prav tam, točka 32.

¹¹¹ Sodba ESČP v zadevi *Miller proti Švedski*, št. 55853/00, z dne 8. februar 2005, točke 34-37.

¹¹² Sodba ESČP v zadevi *Jussila proti Finski* (Veliki senat), št. 73053/01, z dne 23. november 2006.

¹¹³ Prav tam, točka 47.

¹¹⁴ Prav tam, točka 48.

¹¹⁵ Sodba ESČP v zadevi *Vilho Eskelinen in drugi proti Finski* (Veliki senat), št. 63235/00, z dne 19. april 2007.

¹¹⁶ Prav tam, točka 38.

¹¹⁷ Prav tam, točke 72-75.

zavrnil in zadeva je naposled prišla pred upravno sodišče, kjer je pritožnik zahteval izvedbo ustne obravnave, kar je utemeljil s tem, da upravni organi niso ustrezno preučili predloženih dokazov. Upravno sodišče je zavrnilo zahtevo za izvedbo glavne obravnave, češ da ta ne bi prispevala k dodatni razjasnitvi zadeve, nato pa je zavrnilo tudi tožbeni zahtevek. ESČP je najprej poudarilo, da je upravno sodišče delovalo kot prvo in edino sodišče v smislu prvega odstavka 6. člena EKČP (tj. sodišče polne jurisdikcije), ki je obravnavalo pritožnikovo zadevo. Pritožnik je bil tako upravičen do izvedbe javne ustne obravnave pred upravnim sodiščem, razen če so obstajale izjemne okoliščine, ki so upravičile odsotnost izvedbe ustne obravnave. ESČP je ugotovilo, da v konkretnem primeru ni šlo za zahtevna tehnična vprašanja ali zgolj za vprašanja pravne narave, o katerih bi bilo mogoče odločati tudi brez izvedbe ustne obravnave. Zaradi tega je ESČP spoznalo, da je prišlo do kršitve prvega odstavka 6. člena EKČP.

Da izjemne okoliščine, ki bi upravičevale zavrnitev pritožnikove zahteve za izvedbo glavne obravnave, niso bile podane, je ESČP ugotovilo tudi v zadevi *Becker proti Avstriji*.¹¹⁸ Pritožnik je pred nacionalnim upravnim sodiščem osporoval odvzem voznškega dovoljenja zaradi visoke vsebnosti alkohola v krvi pri vožnji. Avstrijsko upravno sodišče kot prvi in tudi edini tribunal, ki je v zadevi odločal, glavne obravnave ni izvedel, in to kljub zahtevi pritožnika (presoja, ali je prišlo do odpovedi pravici, je bila torej odveč).¹¹⁹ Glavno obrnavo je dopustno opustiti, kadar okoliščine primera to upravičujejo; navadno, kadar gre za izključno pravna ali tehnična vprašanja. V primeru *Becker* pa je pritožnik želel na javni obravnavi izvesti dokaze – zaslišanje policistov in predstavitev izvedenskega mnenja, kar pomeni, da je spor obsegal tudi dejanska vprašanja. Ker avstrijsko upravno sodišče v svoji obrazložitvi - razen splošnega sklicevanja na odsotnost kakršnega koli prispevka izvedene glavne obravnave k razjasnitvi zadeve – razlogov ni navedlo, je ESČP zaključilo, da izjemne okoliščine niso bile utemeljene, Avstrija pa je kršila prvi odstavek 6. člena EKČP.¹²⁰

Kot prva in edina instanca, ki je imela polno jurisdikcijo pri vsebinskem odločanju o zadevi, je postopalo upravno sodišče tudi v zadevi *Schädler-Eberle proti Liechtensteinu*.¹²¹ Ker je pritožnica izrecno zahtevala izvedbo ustne obravnave, je ESČP preverilo, ali so obstajale izjemne okoliščine, na podlagi katerih bi bilo mogoče upravičiti odsotnost njene izvedbe. Pritožnica je menila, da je ustna obravnava potrebna, saj bi upravno sodišče moralo zaslišati

¹¹⁸ Sodba ESČP v zadevi *Becker proti Avstriji*, št. 19844/08 z dne 11. junij 2015

¹¹⁹ Prav tam, točka 38.

¹²⁰ Prav tam, točke 39-42.

¹²¹ Sodba ESČP v zadevi *Schädler-Eberle proti Liechtensteinu*, št. 56422/09, z dne 18. julij 2013.

številne priče, ki jih je predlagala. S temi pričami bi dokazala, da je prišlo do manipulacije pri izvedbi referenduma, na podlagi katerega je bil sprejet sporen prostorski načrt. Nacionalno upravno sodišče je odločilo, da zaslišanje prič ni potrebno, četudi bi domnevali, da so trditve pritožnice, ki jih je želela dokazati s pričami, pravilne, saj je bil prostorski načrt zakonit. ESČP je pritrdilo takšnemu stališču, saj je upravno sodišče ugotovilo, da bi predlagane priče zgolj potrdile, da so upravni organi pritožnici obljubili, da bo v prihodnosti njeno zemljišče lahko označeno kot zazidljivo. Zgolj na podlagi obljub upravnih organov pa ni mogoče sklepati na obstoj kakršnih koli manipulacij in da je bil izvedeni referendum nezakonit.¹²² Prav tako je upravno sodišče pridobilo dokumente in fotografije v zvezi s prostorskim načrtom, kot je zahtevala pritožnica, in slednji dalo priložnost da pisno odgovori na izjavo občine, s katero bi lahko tudi komentirala dokaze, ki so bili pridobljeni s strani sodišča. Pritožnica je bila torej seznanjena z vsemi dokazi v zadevi in je imela priložnost na njih odgovoriti, kot to zahteva adversarnost postopka. Iz postopanja nacionalnega sodišča tako ni mogoče sklepati, da pritožnica v skladu z načelom enakosti orožij ne bi imela priložnosti predstaviti svojih stališč ter dokazov, po mnenju ESČP pa tudi ni razvidno, da bi bila postavljena v znatno neugodnejši položaj v primerjavi z nasprotno stranko.¹²³ ESČP je tako odločilo, da je nacionalno upravno sodišče lahko pošteno in razumno odločilo v zadevi glede označitve pritožničinega zemljišča kot nezazidljivega na podlagi pisnih izjav strank in drugih pisnih dokumentov.

Dejstvu, da nacionalno upravno sodišče ni izvedlo ustne obravnave, saj je moralo reševati zgolj pravna vprašanja, ne pa tudi dejanskih, ESČP pripisuje izjemen pomen celo pri presoji, ali zadevo sploh vzeti v vsebinsko obravnavo. Tako je v zadevi *Speil proti Avstriji*¹²⁴ odločilo, da primera zaradi njegove očitne neutemeljenosti sploh ne bo vsebinsko obravnavalo, saj je drugostopenjsko nacionalno upravno sodišče odločalo le o nezahtevnih pravnih vprašanjih, ne pa o dejstvih, kar po sodni praksi ESČP ne zahteva izvedbe glavne obravnave.

Tudi v zadevi *Mitkova proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*¹²⁵ je bilo sporno zlasti vprašanje, ali se je nacionalno upravno sodišče, ki je zavrnilo zahtevo po izvedbi ustne obravnave, ukvarjalo zgolj s pravnimi ali tudi z dejanskimi vprašanji. ESČP je ugotovilo, da je upravno sodišče poleg preučitve vprašanja, ali je bila pritožnica napotena na zdravljenje v tujino

¹²² Sodba ESČP v zadevi *Schädler-Eberle proti Liechtensteinu*, št. 56422/09, z dne 18. julij 2013, točka 104.

¹²³ Prav tam, točka 106.

¹²⁴ Odločitev ESČP v zadevi *Speil proti Avstriji*, št. 42057/98, z dne 5. september 2002.

¹²⁵ Sodba ESČP v zadevi *Mitkova proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, št. 48386/09, z dne 15. oktober 2005.

skladno z nacionalno zakonodajo, obravnavalo tudi vprašanje, ali so bile v domači državi res izčrpane vse možnosti zdravljenja pritožnice. Po mnenju ESČP pomeni odločanje o tem vprašanju odločanje o dejstvih, ki so bila sporna med strankama, in ne zgolj reševanje tehničnih vprašanj. Ker je v zadevi obstajal spor o dejanskem stanju in ker je pritožnica izvedbo ustne obravnave izrecno zahtevala, bi moralo upravno sodišče po mnenju ESČP ustno obravnavo izvesti in je zato ugotovilo kršitev 6. člena EKČP. Posebne okoliščine zadeve, ki bi opravičevale opustitev izvedbe ustne obravnave v konkretnem primeru torej niso bile podane.¹²⁶

Četudi ESČP na podlagi vseh razpoložljivih podatkov ne more odločiti, ali bi nacionalna sodišča v zadevi morala obravnavati samo pravna ali tudi dejanska vprašanja, se bo v takšnih situacijah nagnilo v korist pritožnika. V zadevi *Karajanov proti Nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*¹²⁷ so pritožniku omejili možnost kandidature in opravljanja javnih funkcij zaradi njegovega sodelovanja z obveščevalnimi organi v času komunizma. ESČP spoznalo, da zaradi narave spornih vprašanj, ki niso bila niti tehnična niti pravna, ni mogoče presoditi, ali bi se ta zadeva lahko bolje obravnavala v pisni obliki kot pa ustno na izvedeni glavni obravnavi. ESČP zato ni bilo prepričano, da so v konkretni zadevi obstajale izjemne okoliščine, ki bi opravičevale opustitev izvedbe ustne obravnave in je zato ugotovilo kršitev pravice pritožnika do poštenega sojenja v smislu prvega odstavka 6. člena EKČP.¹²⁸

¹²⁶ Prav tam, točki 59 in 60.

¹²⁷ Sodba ESČP v zadevi *Karajanov proti nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, št. 2229/15, z dne 6. april 2017.

¹²⁸ Prav tam, točki 60 in 61.

4. GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU SKOZI (USTAVNO)SODNO PRAKSO

Glede (ne)izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu obstaja obsežna sodna praksa Ustavnega sodišča, ki se s svojimi odločbami večinoma opredeljuje do očitka kršitve ustavnega jamstva do enakega varstva pravic (22. člen URS) v povezavi s kršitvijo ostalih ustavnih pravic in načel, ter Upravnega sodišča in Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, predvsem glede dopustnosti uporabe zakonskih izjem od obveznosti odločanja na glavni obravnavi. Šesto poglavje celovito predstavlja vse relevantne odločbe Ustavnega sodišča, Vrhovnega sodišča in Upravnega sodišča glede izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu in se opredeljuje do skladnosti slovenske sodne prakse s stališči ESČP in določbami EKČP. Najprej so predstavljene temeljne odločitve Ustavnega sodišča na podlagi ZUS in ZUS-1, nato pa sledi še prikaz sodne prakse Vrhovnega sodišča in Upravnega sodišča. Avtorji prispevke zaključijo s sklepom, v katerem podajo svoja stališča glede problematike neizvajanja glavnih obravnav v praksi slovenskih sodišč.

AVTORICA: Nastja Stošič

4.1. PREGLED SODNE PRAKSE USTAVNEGA SODIŠČA

4.1.1. UVOD

Ustavno sodišče je varuh ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pogosto ga razumemo tudi kot četrto vejo oblasti. Odločbe Ustavnega sodišča so, splošno gledano, obvezne oziroma imajo značaj *erga omnes*, kar izhaja že iz temeljnih ustavnih načel, kot so načelo pravne države, načelo delitve oblasti, načelo vezanosti sodnikov na Ustavo in zakon. Ustavno sodišče ima veliko moč neposrednega ali posrednega vplivanja na družbo, ki živi v času ustavne demokracije. Ker ima Ustavno sodišče vrhovno moč razlaganja Ustave, ga lahko štejemo za sooblikovalca prava in pravne države.¹²⁹ Še več, Ustavno sodišče še toliko bolj posega v sfero zakonodajalca s celotno ali delno razveljavitvijo zakona, ki lahko sledi opravljenemu postopku ugotavljanja ustavnosti zakona.¹³⁰

¹²⁹ M. Cerar, Slovensko Ustavno sodišče - med pravom in politiko, v: Teorija in praksa, VI (1997), str. 957.

¹³⁰ Prav tam, str. 959.

Odločitve Ustavnega sodišča predstavljajo pravno odločitev, ki je sprejeta v določenem sporu in ima ustrezno pravno zavezujočo vsebino in posledice. Z razlago ustavnih določb lahko Ustavnemu sodišču pripišemo vlogo soustvarjalca prava. Na podlagi preučitve določb Ustavnega sodišča lahko napolnimo pravne standarde in jim tako postavimo konkretne okvirje. Tako poskušam v nadaljevanju, skozi prakso Ustavnega sodišča, osvetliti pojem izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu. Ustavno sodišče se je že večkrat opredelilo do obsega pravice do glavne obravnave, ki jo ima stranka v upravnem sporu, hkrati pa tej pravici postavilo tudi določene omejitve.

4.1.2. USTAVNOSODNA PRAKSA O GLAVNI OBRAVNAVI NA PODLAGI DOLOČB ZUS

V nadaljevanju predstavljene sodne odločbe obravnavajo izvajanje glavne obravnave na temelju nekdanj veljavnega Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS).¹³¹ Relevanten je zlasti prvi odstavek 50. člena¹³² ZUS, ki je kot pravilo uvajal sojenje z izvedbo glavne obravnave. Vendar pa je zakonodajalec z drugim odstavkom 50. člena¹³³ kot izjemo omogočil tudi sojenje na seji, ki se je uporabljalo, kadar dejansko stanje med strankama ni bilo sporno oziroma je bilo dovolj razčiščeno. Za izvajanje glavnih obravnav pred Vrhovnim sodiščem pa je bil relevanten zlasti prvi odstavek 77. člena ZUS,¹³⁴ ki je določal, da lahko Vrhovno sodišče ugotovi drugačno dejansko stanje od prvostopenjskega sodišča le v primeru, če samo izvede glavno obravnavo. Drugi odstavek 77. člena ZUS¹³⁵ je odločanje brez glavne obravnave še razširjal. Pred Upravnimi in Vrhovnimi sodišči se je uveljavila praksa odločanja brez izvedene glavne obravnave. Iz tega razloga obstaja obsežna ustavnosodna praksa o (ne)izvajanju glavne

¹³¹ Zakon o upravnem sporu (ZUS), Uradni list RS, št. 50/97, 65/97 – popr., 70/00, 45/06 – odl. US.

¹³² »Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi.« (Prvi odstavek 50. člena ZUS).

¹³³ »Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave (sojenje na seji), če v pripravljalnem postopku ugotovi, da je bilo dejansko stanje v postopku za izdajo upravnega akta popolno in pravilno ugotovljeno ali pa to ni sporno, stranke pa v tožbi ali v odgovoru na tožbo glavne obravnave niso zahtevale.« (Drugi odstavek 50. člena ZUS).

¹³⁴ »Če v primeru iz prejšnjega člena vrhovno sodišče samo opravi glavno obravnavo in ugotovi drugačno dejansko stanje, kakor je bilo ugotovljeno v sodbi sodišča prve stopnje, s sodbo spremeni sodbo sodišča prve stopnje.« (Prvi odstavek 77. člena ZUS).

¹³⁵ »Po prejšnjem odstavku odloči vrhovno sodišče brez glavne obravnave: (1) če je sodišče prve stopnje zmotno presodilo listine ali posredno izvedene dokaze, njegova odločba pa se opira samo na te dokaze; (2) če je sodišče prve stopnje iz ugotovljenih dejstev nepravilno sklevalo na obstoj drugih dejstev, sodba pa se opira na ta dejstva; (3) če misli, da je dejansko stanje v sodbi prve stopnje pravilno ugotovljeno, da pa je sodišče prve stopnje zmotno uporabilo materialno pravo; (4) če ugotovi, da je izpodbijani upravni akt ničen, sodišče prve stopnje pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo.« (Drugi odstavek 77. člena ZUS).

obravnave v upravnem sporu, ki se večinoma opredeljuje do očitka kršitve ustavnega jamstva do enakega varstva pravic.

4.1.2.1. (Ne)izvedba glavne obravnave pred Upravnim sodiščem

Ustavno sodišče se je v eni izmed prvih odločb na temo izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu leta 1999 ukvarjalo ravno z zatrjevanjem kršitve 22. člena URS, ki je bilo posledica opustitve glavne obravnave pred Uradom Republike Slovenija za intelektualno lastnino (v nadaljevanju Urad) ter enako tudi pred Upravnim ter Vrhovnim sodiščem. Ustavni pritožnik je zlasti izpostavljal opustitev glavne obravnave, ker bi zgolj tako pravilno ugotovili dejansko stanje. Za presojo pritožbenih razlogov se je Ustavno sodišče oprlo na že omenjeni 50. člen ZUS,¹³⁶ odločbo Vrhovnega sodišča pa je presojalo na podlagi tudi že navedenega 77. člena ZUS.¹³⁷ V tej zadevi je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Urad svoja stališča ustrezno zastopal ter podkrepil z razumnimi ter logičnimi pravnimi argumenti. Odločitev je bila opremljena z ustrezno obrazložitvijo, zato ni neskladja s katero od človekovih pravic. Po oceni sodišča sta pravilno ravnali tudi Upravno in Vrhovno sodišče. Neizvedna glavne obravnave lahko potencialno predstavlja kršitev 22. člena URS, a Ustavno sodišče je sledilo razlagi Vrhovnega sodišča in ponovno pojasnilo, da glavna obravnava ni bila opravljena, ker je pritožnik (takrat tožeča stranka) v tožbi ni zahteval. Pritožniku gre očitati tudi neveljavljanje nepopolno oziroma nepravilno ugotovljenega dejanskega stanja, kot enega od pritožbenih razlogov.

Leta 2003 je Ustavno sodišče s sklepom *Up 272/03* predstavilo obseg 22. člena URS, ki zajema tudi pravico do glavne obravnave. Gre za pravico do enakega varstva pravic, ki upravnim sodiščem nalaga obveznost, da v upravnem sporu zagotovijo obravnavo, torej kontradiktorni postopek, kjer stranke ponujajo dokaze in spodbijajo nasprotne navedbe, kar je element javnega sojenja.¹³⁸ Gre za ključno pravico, ki posamezniku nudi jamstvo, da bo v razmerju do države v položaju subjekta in tako preprečuje, da bi se posameznik pretvoril zgolj v objekt državnega odločanja. Varstvo iz omenjene ustavne odločbe se razteza na postopke pred sodišči in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o posameznikovih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih. Med drugim ta pravica nalaga enakopravno obravnavo vseh strank, ki so udeležene v postopku. Stranki mora biti namreč omogočeno, da se v sporu izjavi tako glede pravnih, kot tudi glede dejanskih vprašanj ter tudi

¹³⁶ Glej op. 132 in 133.

¹³⁷ Glej op. 134 in 135.

¹³⁸ Sklep Ustavnega sodišča RS *Up 272/03* z dne 13. oktober 2003.

o navedbah nasprotne stranke.¹³⁹ V sklepu *Up 272/03* je Ustavno sodišče navedlo tudi, da ne bi bilo v skladu z EKČP, če ZUS strankam ne bi zagotavljal javne obravnave, ki je ni mogoče izključiti brez privolitve strank. Opozori tudi na morebitno odgovornost Slovenije pred ESČP.

4.1.2.1.1. Opustitev glavne obravnave v azilnih postopkih

Iz ustavnosodne prakse izhaja, da so tovrstne kršitve relativno pogoste v azilnih postopkih, kjer organ ni dolžan zaslišati pritožnika in lahko v takem postopku odloča samo na podlagi prošnje za azil. Vendar je Ustavno sodišče v teh primerih pozorno na okoliščino, ali je sodišče res odločilo le na podlagi prošnje za azil. V konkretni zadevi je Ustavno sodišče kršitev 22. člena URS obrazložilo na naslednji način: »*Iz odločbe Ministrstva za notranje zadeve (v nadaljevanju MNZ) namreč izhaja, da je upravni organ v obravnavanem primeru v postopku "preverjal politično in družbeno situacijo v občini Prizren, od koder izhaja prosilec, da bi se lahko presodilo, ali je objektivna situacija v matični državi prosilca takšna, da bi lahko vplivala na občutek subjektivne ogroženosti prosilca, oziroma da bi mu lahko grozilo preganjanje v matični državi". MNZ je svojo odločitev oprlo tudi na podatke, ki jih je pridobilo na podlagi proučitve mednarodnih poročil o stanju na V. Pritožniku bi zato moralo dati možnost, da se pred izdajo odločbe o njih izjavi.*«¹⁴⁰ Iz citiranega odseka ustavne odločbe je mogoče razbrati, da Ustavno sodišče pazi na dejansko uresničitev strankine pravice do izjave, ki se neposredno uresniči z izvedbo glavne obravnave.

4.1.2.1.2. Strankin predlog za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu

V odločbi *Up 395/04* z dne 8. 7. 2003 je Ustavno sodišče še strogo zastopalo stališče, da je ustavna pravica do enakega varstva pravic kršena vsakič, ko stranka v upravnem sporu izrecno zahteva glavno obravnavo pa je sodišče (prve stopnje) ne opravi.¹⁴¹ Ustavni pritožnik je v tej zadevi iskal odgovor na vprašanje, kako je mogoče brez obravnave ugotoviti nespornost dejanskega stanja, zlasti ko gre za okoliščine, ki jih noben organ pred tem ni ugotavljal. Pritožnik je namreč navajal, da vse od leta 1994 pa do vložitve vloge na Ustavno sodišče, to je leta 2003, ni dobil priložnosti, da bi bil slišan, saj nobeno sodišče ni ugodilo njegovemu zahtevku po razpisu glavne obravnave, kar je lahko očitek kršitve 22. člena URS. Upravno sodišče je »*odločilo brez glavne obravnave, ki jo je predlagala stranka z interesom, saj gre v obravnavani zadevi le za presojo postopka imenovanja notarja, dejansko stanje glede okoliščin,*

¹³⁹ Odločba Ustavnega sodišča RS *Up 197/02* z dne 3. april 2003.

¹⁴⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS *Up 968/05* z dne 18. oktober 2005, 7. točka.

¹⁴¹ Odločba Ustavnega sodišča RS *Up 395/03* z dne 8. julij 2003.

ki so bile podlaga obravnavane odločitve, pa med strankama ni bilo sporno.«¹⁴² Vrhovno sodišče je pritrdilo Upravnemu sodišču in odločanje brez glavne obravnave ocenilo kot ustrezno, saj gre za zadevo, v kateri je sporna zgolj pravna presoja imenovanja notarja.¹⁴³ Ustavno sodišče pa je takšno razlago 50. člena ZUS¹⁴⁴ ocenilo kot očitno napačno, saj mora sodišče, v primeru ko stranka glavno obravnavo izrecno zahteva, le-to tudi izvesti.¹⁴⁵ Ustavno sodišče tudi nadalje ohranja stališče, da mora sodišče prve stopnje opraviti glavno obravnavo, kadar jo stranka izrecno zahteva, sicer gre za kršitev 22. člena URS. To podkrepi z razlogom, da se šele v upravnem sporu upravni organ in stranka srečata v procesno enakopravnem razmerju. Dotedanji upravni postopek predstavlja predvsem enostransko razmerje med upravnim organom in stranko.¹⁴⁶

Tako se je pred Ustavnim sodiščem pojavilo vse pogostejše zatrjevanje kršitve 22. člena URS, zaradi opustitve glavne obravnave pred (prvostopenjskim) sodiščem, kljub izrecni zahtevi stranke. Pritožnika iz odločbe Ustavnega sodišča *Up 778/04* z dne 29. 11. 2004, ki sta zatrjevala kršitev 22. člena URS, sta le-to utemeljevala z dejstvom, da Upravno sodišče ni opravilo glavne obravnave, čeprav je samo izvajalo dokaze. V tej zadevi je Upravno sodišče sprejelo odločitev na seji, ki je zaradi napak Ministrstva pri izvedbi dokazov, »z namenom, da bi "preverilo" v upravnem postopku ugotovljeno dejansko stanje, samo izvajalo dokaze.«¹⁴⁷ Ustavno sodišče je ugotovilo, da je Upravno sodišče samo izvajalo dokaze in s tem samo ugotavljalo dejansko stanje. Da bi ravnalo pravilno, bi moralo razpisati glavno obravnavo in pritožnikoma dati možnost, da se izjavita. V okvir pravice iz 22. člena URS izhaja tudi strankina pravica, da se lahko izjavi o celotnem procesnem gradivu, ki je v sodnem spisu in ki lahko vpliva na odločitev sodišča.¹⁴⁸

4.1.2.1.3. Zahteva po kvalificiranem strankinem predlogu za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu

Leta 2005 je Ustavno sodišče dopolnilo svoje stališče glede (ne)izvajanja glavne obravnave pred Upravnim sodiščem. »V upravnem sporu mora sodišče prve stopnje opraviti glavno obravnavo, kadar jo stranka izrecno zahteva, saj gre v nasprotnem primeru za kršitev 22. člena

¹⁴² Sodba Ustavnega sodišča U 1598/2000-15 z dne 20. november 2002, 6. točka.

¹⁴³ Sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 51/2003-2 z dne 2. april 2003.

¹⁴⁴ Glej op. št. 132 in 133.

¹⁴⁵ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 395/03 z dne 8. julij 2003, 6. točka.

¹⁴⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 399/03 z dne 11. november 2004.

¹⁴⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 778/04 z dne 29. november 2004, 5. točka.

¹⁴⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 778/04 z dne 29. november 2004.

URS. Vendar zgolj »gola« zahteva stranke za izvedbo glavne obravnave za obveznost izvedbe glavne obravnave še ne zadostuje.«¹⁴⁹ 22. člen URS tako posamezniku ne nudi več absolutnega jamstva za izvedbo glavne obravnave. Glavna obravnava je le eno izmed sredstev za izvajanje dokazov. S tem se tudi stranki naloži obveznost, da svoj predlog za razpis glavne obravnave ustrezno obrazloži. V predlogu mora stranka utemeljiti obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki presega golo zatrjevanje. »V takem primeru je sodišče prve stopnje glavno obravnavo dolžno izvesti in ne sme že vnaprej zavrniti dokaznih predlogov. Iz pravice do kontradiktornega postopka izhaja, da lahko sodišče zavrne izvedbo dokaza le, če so za to podani ustavno sprejemljivi razlogi.«¹⁵⁰ Gre za zadevo, v kateri je Ministrstvo za notranje zadeve zavrnilo prošnjo pritožnika za priznanje azila v RS. V tem postopku je Ustavno sodišče 22. člen URS, torej pravico do enakega varstva pravic, povezal z drugim odstavkom 14. člena URS, ki zagotavlja enakost pred zakonom. Gre za temeljne procesne garancije, ki zajemajo pravico do izjave in pravico do enakega obravnavanja strank v postopku. Stranka mora imeti priložnost, da predstavi svoje stališče, kar vključuje tudi dokaze, ki je ne postavljajo v vsebinsko slabši položaj nasproti drugi stranki. Na tej točki je Ustavno sodišče jasno povedalo, da je pravica do kontradiktornega postopka človekova pravica.¹⁵¹ 22. člen URS se odraža v posameznikovi pravici do navajanja dejstev in dokazov, njegovi možnosti, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o rezultatih dokazovanja ter pravici, da je ob izvajanju dokazov navzoč. Ustavno sodišče je ocenilo, da je pritožnik v tožbi zadostil potrebni stopnji verjetnosti glede obstoja in pravne relevantnosti predlaganih dokazov. Sodišče prve stopnje bi moralo izvesti predlagane dokaze oziroma glavno obravnavo, ne pa že vnaprej zavrniti pritožnikovih dokazov kot neutemeljenih. Sodišče je opozorilo na ključno razliko, ki je povzročila drugačno odločitev ustavnih sodnikov v primerjavi s starejšo sodno prakso,¹⁵² tj. pritožnikov izrecen predlog za izvedbo glavne obravnave.

Je pa Ustavno sodišče v odločbi *Up 862/04* z dne 17. 3. 2006 pritrdilo stališču Vrhovnega sodišča, po katerem ni potrebno slediti strankinemu predlogu za izvedbo glavne obravnave, kadar »v predlogu za glavno obravnavo kot razlog zgolj pavšalno navaja, da jo predlaga

¹⁴⁹ Sklep Ustavnega sodišča RS Up 1055/05 z dne 11. november 2005, 10. točka.

¹⁵⁰ Prav tam.

¹⁵¹ Sklep Ustavnega sodišča RS Up 1055/05 z dne 11. november 2005.

¹⁵² Glej npr. sklep Ustavnega sodišča RS Up 422/03 z dne 10. julij 2003.

*"zaradi razjasnitve še nekaterih drugih pomembnih dejstev in okoliščin", ne da bi pri tem navedla, za katera dejstva in okoliščine naj bi šlo.*¹⁵³

4.1.2.1.4. (Ne)izvedba glavne obravnave v upravnem sporu v povezavi z očitkom pristranskosti sodišča

Opustitev izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu je pogosto vzrok za očitek pristranskosti Upravnemu sodišču. Gre za zelo pogost pritožbeni razlog, a je Ustavno sodišče striktno pri priznavanju tovrstnih kršitev. *»Zgolj to, da odločitev sodišča ni takšna, s kakršno bi se pritožnica strinjala, pa ne zadošča za utemeljitev zatrjevanih kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena URS (ki je v sodnih postopkih poseben izraz načela neenakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena URS).*¹⁵⁴ Ustavno sodišče je pogosto soočeno z očitkom neizvedbe glavne obravnave, skupaj s pristranskim odločanjem, kjer naj ne bi bil upoštevan tožbeni zahtev, prav tako ne navedbe, skupaj s pomanjkljivo obrazloženo odločitvijo brez razlogov o zavrnitvi tožbenih ugovorov. Tovrstno grajo glede neizvedene glavne obravnave Ustavno sodišče hitro zavrne na podlagi že ustaljenega stališča, namreč da pravica do izvedbe glavne obravnave ni absolutna.¹⁵⁵ Kršitve 22. člena URS ni mogoče priznati, kadar nespornih dejstev ni treba dokazovati, stranka pa ne prereka odločilnega dejstva za rešitev upravnega spora.¹⁵⁶ Ustavno sodišče je dodalo še: *»Dejstvo, da pritožnica pravo razume drugače od sodišč ter da sta sodišči njene tožbene in pritožbene ugovore zavrnili, pa še ne pomeni, da je odločitev sodišča pristranska in da sodišči nista upoštevali njenih tožbenih in pritožbenih navedb.*¹⁵⁷

A tudi tu Ustavno sodišče dopušča določene možnosti sodišču, da ne sledi strankinemu dokaznemu predlogu. Res je, da se mora ustavno jamstvo 22. člena URS odražati tudi v dokaznem postopku. Vsekakor to ni absolutno jamstvo in ne pomeni, da ima stranka pravico do izvedbe vseh dokazov, ki jih predlaga. Sodišče lahko razumno oceni, da nekateri predlagani dokazi oziroma dejstva, ki se ugotavljajo z njimi, niso pomembni za odločitev v sporu, nadaljnjih dokazov ni dolžno izvajati. Vendar ima dolžnost, da zavrnitev dokaznega predloga stranke ustrezno obrazloži. Enako velja tudi pri odločitvi sodišča, če bo ugodilo strankinemu

¹⁵³ Sklep Ustavnega sodišča RS Up 862/04-7 z dne 17. marec 2006, 5. točka.

¹⁵⁴ Sklep Ustavnega sodišča RS Up 812/05-6 z dne 17. marec 2006, 3. točka.

¹⁵⁵ Glej npr. sklep Ustavnega sodišča RS Up 778/04-11 z dne 16. december 2004.

¹⁵⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS I Up 438/2002 z dne 11. maj 2005.

¹⁵⁷ Sklep Ustavnega sodišča RS Up 812/05-6 z dne 17. marec 2006, 3. točka.

predlogu za razpis glavne obravnave. Če sodišče ne ravna, kot je navedeno, krši pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena URS.¹⁵⁸

4.1.2.1.5. (Ne)izvedba glavne obravnave v upravnem sporu v povezavi z očitkom javnosti sojenja

Možno je, da sodišče, ki odloča na seji, torej brez da bi izvedlo glavno obravnavo, odloča v skladu z zakonom in tudi javnost sodne obravnave ni izključena v nasprotju z zakonom. Kljub ustavni pritožbi, v kateri je pritožnica zatrjevala kršitev pravice do javnosti sojenja iz 24. člena URS, do katere naj bi prišlo pri odločanju Upravnega sodišče brez glavne obravnave, je Ustavno sodišče opozorilo, da odločanje Upravnega sodišče na seji ni povezano z javnostjo sojenja, kot jo zagotavlja 24. člen URS. Gre namreč za povsem različni ustavni jamstvi. Do kršitve pravice do javnosti sojenja iz 24. člena URS pride, kadar sodišče izključi javnost sodne obravnave v nasprotju z zakonom. Da lahko taka kršitev nastane, mora sodišče opraviti tako obravnavo, kar pomeni, da v primerih, kjer prvostopenjsko sodišče odloča na seji skladno z zakonom, ni mogoča kršitev 24. člena URS.¹⁵⁹

4.1.2.1.6. (Ne)izvedba glavne obravnave in načelo zaslišanja strank

22. člen URS vsakomur zagotavlja enako varstvo pravic v postopku pred sodišči, drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Ta ustavna pravica je v upravni postopek prenesena z določbo 8. člena ZUP, ki načelo zaslišanja strank uvršča med temeljna načela upravnega postopka. Še pred izdajo odločbe je potrebno stranki dati možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za zakonito in pravilno odločitev. *»Če stranki ni dana možnost izjaviti se o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za odločitev, gre za kršitev načela zaslišanja strank, ki obenem predstavlja tudi kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena URS. ZUP zahteva, da je vsaki stranki dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, na katere se mora opirati odločba.«*¹⁶⁰ Tudi pri dokazovanju dejstev, za katere velja zakonska domneva, mora biti dovoljeno dokazovanje, da ne obstajajo, če ni z zakonom drugače določeno. Kadar je dejansko stanje v upravnem postopku nepravilno ugotovljeno, lahko Upravno sodišče odloča le po opravljeni glavni obravnavi.¹⁶¹

¹⁵⁸ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 1025/05 z dne 8. december 2005, 9. točka.

¹⁵⁹ Sklep Ustavnega sodišča RS Up 244/01-8 z dne 23. april 2002, 6. točka .

¹⁶⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 95/02 z dne 16. maj 2002, 10. točka.

¹⁶¹ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 95/02 z dne 16. maj 2002, 11. točka.

4.1.3. USTAVNOSODNA PRAKSA O GLAVNI OBRAVNAVI NA PODLAGI DOLOČB ZUS-1

Dne 1. 1. 2007 je v veljavo stopil ZUS-1, ki v prvem odstavku 51. člena določa, da sodišče na prvi stopnji sodi po opravljeni glavni obravnavi.¹⁶² Vendar ta pravica še vedno ni absolutna, saj drugi odstavek 51. člena določa, da se na glavni obravnavi izvajajo dokazi le, kadar je to potrebno zaradi nepopolno ali napačno ugotovljenega dejanskega stanja v postopku izdaje upravnega akta.¹⁶³ Kljub spremembi zakona se praksa Ustavnega sodišča glede morebitnega priznavanja kršitve 22. člena URS zaradi opustitve glavne obravnave pred Upravnim sodiščem ni spremenila. Se pa je pojavilo nekoliko več ustavnosodne prakse glede opustitve glavne obravnave pred Vrhovnim sodiščem. Problematična je predvsem druga alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki določa, da Vrhovno sodišče odloča brez glavne obravnave kljub spornemu dejanskemu stanju, kadar stranke navajajo zgolj nedovoljene pritožbene novote ali pa predlagana dejstva in dokazi niso pomembni.¹⁶⁴ Največ težav se je pojavilo zaradi nedoločnosti pravnega standarda »niso pomembna za odločitev«. Tako je Ustavno sodišče razvilo dodatno sodno prakso glede opustitve glavne obravnave pred Vrhovnim sodiščem, pri kateri pa je ugotovitev kršitve 22. člena URS odvisna zlasti od ustrezne obrazložitve sodne odločitve.

4.1.3.1. (Ne)izvedba glavne obravnave pred Vrhovnim sodiščem

4.1.3.1.1. Vrhovno sodišče kot prvostopenjski sodni organ v upravnem sporu

Odločba Ustavnega sodišča *Up 164/14-14* z dne 17. 9. 2015 je odraz pomena glavne obravnave tudi pred Vrhovnim sodiščem. Gre za zadevo, v kateri je ustavna pritožnica opozarjala, da je postopek, ki ga je vodila Agencija za varstvo konkurence zoper njo, postopek kaznovalne

¹⁶² »Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi.« (Prvi odstavek 51. člena ZUS-1).

¹⁶³ »Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt.« (Drugi odstavek 51. člena ZUS-1).

¹⁶⁴ »Ne glede na določbo prejšnjega odstavka lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi v naslednjih primerih: - če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena tega zakona, pa v upravnem sporu ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnim interesom, - če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen tega zakona) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev, - če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo.« (Drugi odstavek 59. člena ZUS-1).

narave, zato so procesna jamstva v takem postopku še toliko bolj pomembna.¹⁶⁵ V obravnavani zadevi, ko je odločalo na prvi stopnji prvo in edino sodišče, bi moralo le-to opraviti ustno obravnavo. Ustavno sodišče je pojasnilo, da postopek ugotavljanja kršitev konkurenčnega prava, ki poteka po Zakonu o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju ZPOmK-1),¹⁶⁶ po svoji naravi ni kaznovalni postopek. Zato ta primer ni deležen posebne obravnave in je stališče Ustavnega sodišče v tem primeru relevantno za razlago splošnega pomena glavne obravnave v upravnem sporu.¹⁶⁷

Pogosta in najbolj problematična posledica pri sodnih obravnavah brez izvedene glavne obravnave, je ravno sodba presenečenja. Stranka šele s sprejetjem sodbe ugotovi, da v zadevi ne bo obravnave. Zaradi opustitve glavne obravnave lahko nastopi pomanjkljiva izvedba razbremenilnih dokazov ter nezadostno procesno vodstvo, zaradi česar stranka nima možnosti dopolniti svojih navedb in dokaznih predlogov. Ustna in javna obravnavo pomeni temeljno načelo iz prvega odstavka 6. člena EKČP. Stranka ima upravičenje, da zahteva obravnavo svoje zadeve z možnostjo, da predloži dokaze za svojo obrambo, da se seznanijo z dokazi zoper sebe in da se zaslišijo ali navzkrižno zaslišijo priče. Hkrati pa opozori: »*Obstajajo postopki, kjer obravnavo ni potrebna, npr. kadar ne gre za vprašanja kredibilnosti ali izpodbijanja dejstev, ki zahtevajo obravnavo, sodišča pa lahko razumno odločijo na podlagi trditev strank in drugih pisnih dokumentov.*«¹⁶⁸

Za ugotavljanje odgovornosti pred ESČP je pomembna predvsem možnost, ki jo ima stranka, da zahteva obravnavo. Odločitev sodišča o tem, ali bo obravnavo dejansko izvedlo, ne pomeni avtomatično odvzema strankine možnosti zahtevati obravnavo. Pri tem je ključna obrazložitev, stranki mora biti na ustrezen način pojasnjeno, zakaj sodišče obravnave ni opravilo. Namen glavne obravnave je izvajanje dokazov. Če je strankin predlog za razpis glavne obravnave obrazložen in je v njem utemeljen obstoj in pravna upoštevnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot le golo zatrjevanje, mora sodišče prve stopnje glavno obravnavo izvesti in ne sme že vnaprej zavrniti dokaznih predlogov. Zaradi pravice do kontradiktornega postopka lahko sodišče zavrne izvedbo dokaza le, če so za to podani ustavno sprejemljivi razlogi.¹⁶⁹

¹⁶⁵ Pri tem se sklicuje na sodbo ESČP *A. Menarini Diagnostics S. R. L. proti Italiji* z dne 27. 9. 2011.

¹⁶⁶ Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1), Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 – odl. US, 63/13 – ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17.

¹⁶⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 164/14-14 z dne 17. september 2015.

¹⁶⁸ Prav tam, 16. točka.

¹⁶⁹ Prav tam, 17. točka.

4.1.3.1.2. Zahteva po ustrezni obrazložitvi odločitve

Obrazložena sodna odločba je bistven del poštenega postopka, odločba mora vsebovati jasne in konkretne razloge za sprejem takšne odločitve. *»Za zagotovitev ustavne pravice do poštenega sojenja kot tudi za zagotovitev zaupanja v sodstvo je namreč velikega pomena, da stranka, tudi če njenemu zahtevku ali pravnemu sredstvu ni ugodeno, lahko spozna, da se je sodišče z njenimi argumenti seznanilo in jih obravnavalo, in da ne ostane v dvomu, ali jih sodišče morda ni enostavno prezrlo.«*¹⁷⁰ Ravno narava zavrnilne odločitve je okoliščina, ki povečuje obseg obveznosti sodišča po navedbi razlogov za svojo odločitev, kot nalaga že 6. člen EKČP. Je hkrati tudi pogoj za preizkus razumnosti sprejete odločitve. Zavrnitev strankinega predloga po izvedbi glavne obravnave mora biti ustrezno pravno argumentirana, torej razumna, izčrpna in prepričljiva.¹⁷¹

*»Sklicevanje sodišča zgolj na razloge upravne odločbe v primeru, ko ne gre za ponavljanje očitkov in argumentov, ki jih je stranka navajala že med postopkom in jih je argumentirano zavrnil že upravni organ v izpodbijani odločbi, ni sprejemljivo in pomeni kršitev pravice do obrazložene sodne odločbe iz 22. člena Ustave.«*¹⁷² Kljub pravilu, da sodišče pozna pravo po uradni dolžnosti (*iura novit curia*), se obveznost sodišča do obrazložitve razteza tudi na pravna vprašanja. Sodišče se mora opredeliti do vsakega pravnega argumenta stranke, ki je za presojo primera odločilen. Stranka, ki ji ni bilo ugodeno glede določenega zahtevka ali sredstva, mora iz obrazložitve razbrati, da se je sodišče z njenim argumentom seznanilo in ga obravnavalo. Le tako je lahko brez dvoma, da sodišče njenih argumentov ni zgolj prezrlo. Da sodišče zadosti zahtevam 22. člena URS, se mora opredeliti do vseh tožbenih ugovorov, ki so odločilni za konkretno zadevo in o katerih še ni bilo odgovorjeno. Ustavno sodišče pove, da zgolj citiranje zakonske določbe ne zadošča za izpolnitev teh kriterijev po obrazložitvi, saj ne omogoča izostritve kriterijev, po katerih se ravna presoja danega kriterija.¹⁷³ Z navedeno odločbo je Ustavno sodišče postavilo kriterije ustrezni obrazložitvi, ki jo mora Vrhovno sodišče zasledovati ob zavrnitvi očitka opustitve glavne obravnave, sicer gre za kršitev pravice do enakega varstva pravic kot jo določa 22. člen URS.

¹⁷⁰ Prav tam, 11. točka.

¹⁷¹ Prav tam, 16. točka.

¹⁷² Odločba Ustavnega sodišča RS, Up 434/14-15 z dne 8. januar 2015, evidenčni stavek.

¹⁷³ Prav tam, 11. točka.

4.1.4 SKLEP

Problematika (ne)izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu je požela večje zanimanje javnosti ravno z odločbo ESČP v zadevi Mirovni inštitut. ESČP je z navedeno odločbo Slovenijo spoznalo za kršiteljico 6. člena EKČP, ki se odraža v 22. členu URS. Kljub spornemu dejanskemu stanju Upravno sodišče ni izvedlo glavne obravnave, razlog za sojenje na seji pa ni ustrezno obrazložilo.¹⁷⁴ O tej zadevi je pred ESČP odločalo tudi Ustavno sodišče, vendar je dne 19. 11. 2012 odločilo, da ustavne pritožbe Inštituta ne sprejme v obravnavo, saj ne gre za pomembno ustavnopravno vprašanje ali kršitev človekovih pravic, ki bi imele hujše posledice za pritožnika.¹⁷⁵

Ustavno sodišče se je v tej zadevi oklenilo procesnega formalizma in se tako izognilo vsebinskemu obravnavanju kršitve. Zelo pogostemu zatrujevanju kršitve 22. člena se Ustavno sodišče izogne s procesno rešitvijo. Mnogokrat se odloči, da očitno ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki jih pritožniki zatrjujejo, in posledično ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo in na tak način ne poda vsebinskega odgovora na ustavno relevanten očitek kršitve 22. člena URS.

Žal se Ustavno sodišče na tej točki prepogosto ustavi, saj vsebinska obravnava ustavno pravno relevantnega očitka ni mogoča. Določba 51. člena Zakona o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS)¹⁷⁶ je dodatna ovira na poti do vsebinske obravnave ustavne pritožbe. Ta določba je pogoj za dopustnost ustavne pritožbe, po katerem morajo biti zoper izpodbijani akt izčrpana vsa pravna sredstva, kar za pritožnika predstavlja dolžnost, da pred vložitvijo ustavne pritožbe izkoristi vsa dopustna pravna sredstva. Le-ta morajo biti izčrpana tudi materialno, kar pomeni, da mora že v teh pravnih sredstvih uveljavljati tiste kršitve, na katere se nato sklicuje v ustavni pritožbi.¹⁷⁷ Kadar pritožnik v konkretni zadevi ne ugovarja neizvedbi glavne obravnave v upravnem sporu, temu pogoju ne zadosti. Pritožnik v zadevi Mirovni inštitut je ta pogoj izpolnil, saj je v tožbi na Upravno sodišče izrecno zahteval izvedbo glavne obravnave, skupaj z ustrezno substanciranimi dokaznimi predlogi. ESČP je ugotovilo, da je Inštitut izrecno zahteval, da se opravi obravnava. Njegova zahteva pa se je nanašala na konkretne dokaze, za izvajanje katerih

¹⁷⁴ Sodba ESČP *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. marec 2018, 22. točka.

¹⁷⁵ Prav tam, 17. točka.

¹⁷⁶ Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS), Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12.

¹⁷⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS Up 197/02 z dne 25. april 2003.

je zaprosil sodišče, in sicer, da se zasliši osebo v zvezi z dejstvi, ki so pomembna za presojo nepristranskosti oseb, vključenih v odločanje o prijavih na razpis.¹⁷⁸

Če bi bila ustavna pritožba Mirovnega inštituta deležna materialne obravnave, bi bilo mogoče pričakovati podobno odločitev, kot jo je ESČP podalo v tej zadevi. Ustavno sodišče v svoji sodni praksi opozarja na ustavno določbo 22. člena, po kateri se morajo vse navedbe strank vzeti na znanje. Naloga sodišča je, da vse navedbe oceni glede na njihovo pomembnost in da se do navedb, ki so za odločitev v dani zadevi bistvene, v obrazložitvi odločbe opredeli.¹⁷⁹ Kot je razvidno iz zgoraj preučene ustavnosodne prakse¹⁸⁰ je obrazložitev odločbe ena temeljnih sestavin za uresničitev ustavnega jamstva 22. člena URS.

ESČP slovenskim sodiščem v zadevi *Mirovni inštitut* očita ravno nezadostno obrazložitev. »Sodišču je prav tako težko sklepati, katero zakonsko določbo je upravno sodišče upoštevalo kot pravno podlago za to, da ni opravilo obravnave, in kako je razlagalo to zakonsko določbo glede na dejstva v zadevi.«¹⁸¹ Na tej točki je možno praksi Ustavnega sodišče pripisati skladnost s prakso ESČP, kajti Ustavno sodišče opustitvi glavne obravnave *a priori* ne pripiše neustavnosti, pač pa dopušča možnost, da sodišče z ustrezno obrazložitvijo odgovori na strankin predlog za izvedbo glavne obravnave in le-tega zavrne.¹⁸² Na podlagi vsega navedenega lahko potrdimo, da bi bila meritorna odločitev Ustavnega sodišče v zadevi *Mirovni inštitut* podobna kot jo je sprejelo ESČP. Zaradi očitnega nepriznavanja kršitve človekovih pravic ter temeljnih svoboščin pa je zadeva ostala vsebinsko neopredeljena s strani Ustavnega sodišče, kar je vodilo v odškodninsko odgovornost Slovenije.

¹⁷⁸ Sodba ESČP *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. 3. 2018, 43. točka.

¹⁷⁹ Glej npr. sklep Ustavnega sodišča RS Up 909/05 z dne 15. december 2006.

¹⁸⁰ Glej zgoraj.

¹⁸¹ Sodba ESČP *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. 3. 2018, 43. točka.

¹⁸² Glej str. 44.

4.2. PREGLED SODNE PRAKSE VRHOVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE SLOVENIJE

4.2.1. UVOD

Pravica do sojenja na javni glavni obravnavi je temeljna človekova pravica, ki jo določata 23. člen URS in 6. člen EKČP. Temeljno pravilo v skladu z 51. členom ZUS-1, da sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi, na kateri izvaja dokaze, v sodni praksi poudarja tudi Vrhovno sodišče.¹⁸³ Vendar pa, kot navaja v sodbi *X Ips 404/2014* z dne 10. 12. 2015, pravica stranke do izvedbe glavne obravnave ni absolutna, saj se opravi, če je odločitev v upravnem sporu, to je presoja zakonitosti izpodbijanega upravnega akta, odvisna od izvedbe dokazov ali njihove drugačne presoje (drugi odstavek 51. člena ZUS-1). Zato mora biti ugotovljeno, ali je bilo sodišče v konkretni zadevi sploh dolžno opraviti glavno obravnavo oziroma ali je njena opustitev vplivala na zakonitost in pravilnost izpodbijane sodbe (relativna bistvena kršitev določb postopka iz drugega odstavka 75. člena v zvezi s 1. točko prvega odstavka 85. člena ZUS-1).

V zvezi z opustitvijo izvedbe glavne obravnave je v sodni praksi Vrhovnega sodišča problematična predvsem 2. točko drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki določa, da lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi v primeru, ko je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sicer sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev.

4.2.2. STAREJŠA SODNA PRAKSA

V zadevi *I Up 984/2004* z dne 6. 2. 2008 je šlo za primer, v katerem je pritožnik izpodbijal sodbo sodišča prve stopnje, s katero je slednje odpravilo odločbo tožene stranke glede izdaje enotnega dovoljenja za gradnjo – legalizacijo poslovno stanovanjskega objekta. Med drugim je pritožnik – investitor trdil, da je sodišče prve stopnje z odločanjem na nejavni seji kršilo določbe takrat veljavnega ZUS,¹⁸⁴ saj so bila v postopku podana izrazito kontradiktorna stališča posameznih

¹⁸³ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 404/2014 z dne 10. december 2015 in sodba I Up 255/2017 z dne 7. februar 2018.

¹⁸⁴ Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97, 65/97 – popr., 70/00, 45/06 – odl. US in 105/06 – ZUS-1).

strank in niso bili izpolnjeni pogoji iz 50. člena ZUS, ki je med drugim določal, kdaj lahko sodišče odloča na seji.

Vrhovno sodišče se je v omenjeni zadevi postavilo na stališče, da iz tožbe in odgovorov na tožbo izhaja, da tožeča, tožena in prizadeta stranka v pisanjih niso navajale takih novih dejstev in dokazov, ki bi bili pomembni za odločitev v tem sporu, zato po presoji Vrhovnega sodišča prvostopno sodišče s tem, ko ni opravilo glavne obravnave, ni bistveno kršilo pravil postopka v upravnem sporu. Opustitev izvedbe glavne obravnave je namreč bistvena kršitev zgolj v primeru, ko je opustitev v nasprotju z ZUS-1 in je to vplivalo na zakonitost in pravilnost sodbe. Do enake odločitve pa pripelje tudi uporaba četrtega odstavka 72. člena ZUS, ki je veljal v času odločanja sodišča prve stopnje, po katerem je bistvena kršitev pravil postopka zaradi neopravljene glavne obravnave podana le takrat, kadar je to vplivalo oziroma bi moglo vplivati na zakonitost in pravilnost sodbe, kar pa v tem primeru ni.

Na podobno stališče se je Vrhovno sodišče postavilo tudi v zadevi *X Ips 1539/2006* z dne 17. 2. 2010. Revident v reviziji (prej pritožbi¹⁸⁵) izpodbija sodbo Upravnega sodišča, s katero je zavrnilo tožbo zoper odločbo tožene stranke. Tožena stranka je kot neutemeljeno zavrnila revidentovo (tožnikovo) pritožbo zoper odločbo gradbene inšpektorice Inšpektorata RS za okolje in prostor, s katero je bilo določeno, da je revident dolžan takoj po vročitvi odločbe ustaviti nadaljnjo rekonstrukcijo skladiščnega objekta na njegovem zemljišču in na lastne stroške sanirati tam izvedena dela. Revident je v reviziji navajal vse revizijske razloge iz takrat veljavnega 72. člena ZUS, vključno z navedbo, da je sodišče bistveno prekršilo pravila postopka s tem, ko ni opravilo glavne obravnave.

Po mnenju Vrhovnega sodišča bistvena kršitev določb postopka v obravnavani zadevi ni podana. Vrhovno sodišče potrdi stališče sodišča prve stopnje, da je predlog za izvedbo dokaza z zaslišanjem strank in posledično opravo glavne obravnave potrebno zavrniti, saj revident ni

¹⁸⁵ S 1. 1. 2007 je začel veljati ZUS-1, ki je v prvem odstavku 107. člena določil, da Vrhovno sodišče odloča o vloženi pritožbi zoper izdane odločbe sodišča prve stopnje po ZUS-1, če ni s posebnim zakonom drugače določeno; v drugem odstavku 107. člena pa, da se zadeve, v katerih je bila vložena pritožba pred uveljavitvijo ZUS-1, obravnavajo kot pritožbe po ZUS-1, če izpolnjujejo pogoje za pritožbo po določbah ZUS-1, v primerih, ko je pravnomočnost sodbe po zakonu pogoj za izvršitev upravnega akta, ter v primerih, ko je pritožba izrecno dovoljena na podlagi posebnega zakona. V drugih primerih se vložene pritožbe, ki jih je vložila upravičena oseba ter so pravočasne in dovoljene po določbah ZUS, obravnavajo kot pravočasne in dovoljene revizije, prvostopenjske sodbe pa postanejo pravnomočne.

navedel, kaj naj bi z zaslišanjem dokazoval. Poleg tega je pritrdilo mnenju sodišča prve stopnje, da *»revident ni predlagal dokaza, ki bi lahko privedel do drugačne odločitve.«*¹⁸⁶

Podobna stališča Vrhovnega sodišča kakor v zgoraj omenjenih dveh primerih, ki se nanašajo na 2. točko drugega odstavka 59. člena, je zaslediti v večini primerov iz starejše sodne prakse. Tako Upravno sodišče kot Vrhovno sodišče zakonitost neizvajanja predlaganih dokazov in posledično sojenja na seji utemeljujeta z argumentom, da tožnik ni s potrebno stopnjo verjetnosti utemeljil, v čem naj bi izvedba dokaza pomembna za odločitev,¹⁸⁷ da tožnik ni navedel, kateri dokazi naj bi se na glavni obravnavi izvajali,¹⁸⁸ itd. Le v redkih primerih se je Vrhovno sodišče v nasprotju z Upravnim sodiščem postavilo na stališče, da je bilo odločanje na seji v nasprotju z zakonom in da bi sodišče moralo opraviti glavno obravnavo, na kateri bi izvedlo dokaze.

Tako je v sodbi *Up 466/2007* z dne 12. 7. 2007 Vrhovno sodišče presodilo, da bi sodišče prve stopnje moralo izvesti dokaz z izvedencem in posledično opraviti glavno obravnavo. Sodišče prve stopnje je z izpodbijano sodbo zavrnilo tožnikovo tožbo zoper odločbo tožene stranke, ki je z navedeno odločbo zavrnila tožnikovo prošnjo za priznanje azila v Republiki Sloveniji kot neutemeljeno in odločila, da mora tožnik nemudoma zapustiti Republiko Slovenijo po pravnomočnosti te odločbe. V pritožbi zoper izpodbijano sodbo tožnik navaja, da bi sodišče prve stopnje moralo izvesti glavno obravnavo,¹⁸⁹ in da je napačna navedba, da naj glavna obravnavo ne bi bila potrebna, saj naj bi le-to *»ocenilo, da na podlagi tožbenih trditev ni mogoče sklepati, da bo dejansko stanje mogoče dopolniti z ugotovitvami, ki bi utegnile biti pomembne za odločitev.«*¹⁹⁰

Razlog, da je sodišče prve stopnje odločilo na nejavni seji, ker ni mogoče sklepati, da bo dejansko stanje mogoče dopolniti z ugotovitvami, pomembnimi za odločitev, je po mnenju Vrhovnega sodišča neutemeljen. Prav ugotovitev o psihičnem stanju tožnika s postavitvijo izvedenca ustrezne stroke bi bila po mnenju pritožbenega sodišča taka dopolnilna ugotovitev, ki bi utegnila biti pomembna za odločitev, saj je bil podan dvom v zvezi z njegovim psihičnim stanjem in sicer, ali je bil tožnik sploh opravilno sposoben v upravnem postopku in ali je tožnik

¹⁸⁶ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 1539/2006 z dne 1. februar 2010, 13. točka.

¹⁸⁷ Sodba Vrhovnega sodišča RS X Ips 92/2007 z dne 18. maj 2010 in sodba X Ips 595/2008 z dne 23. april 2009.

¹⁸⁸ Sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 1419/2005 z dne 4. februar 2009.

¹⁸⁹ Takratni Zakon o azilu (Uradni list RS, št. 51/06) v azilnih zadevah ni določal obligatorne glavne obravnave.

¹⁹⁰ Sklep Vrhovnega sodišča RS I Up 466/2007 z dne 12. julij 2007.

opravilno sposoben sedaj. To okoliščino pa bi po mnenju pritožbenega sodišča sodišče prve stopnje lahko razčistilo prav na glavni obravnavi.

4.2.3. NOVEJŠA SODNA PRAKSA

V nasprotju s starejšo prakso Vrhovnega sodišča pa iz novejše sodne prakse izhajajo peščica odločb, v katerih se je Vrhovno sodišče postavilo na stališče, da bi morale Upravno sodišče v primerih, ko se odloči, da ne bo izvedlo glavne obravnave, prepričljivo in izčrpno argumentirati, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev v zadevi¹⁹¹ in ne le formalistično zavrniti izvedbe dokaza in s tem tudi glavne obravnave.

V zadevi *X Ips 233/2014* z dne 3. 3. 2016 je revident v reviziji izpodbijal sodbo sodišča prve stopnje, s katero je le-to kot neutemeljeno zavrnilo tožbo tožnika (revidenta) zoper odločbo Davčne uprave Republike Slovenije, Davčnega urada Brežice, s katero je bil revidentu v postopku davčnega inšpekcijskega nadzora odmerjen dodaten davek na dodano vrednost, akontacijo dohodnine od dohodkov iz dejavnosti ter obresti od premalo plačanih predhodnih akontacij davka od dohodkov iz dejavnosti. Revidentovo pritožbo je Ministrstvo za finance kot neutemeljeno zavrnilo. Revident je med kršitvami določb postopka navajal tudi, da je sodišče nezakonito odločilo na nejavni seji kljub temu, da je glavno obravnavo predlagal in na njej želel dokazovati drugačno dejansko stanje.

Iz dejanskih ugotovitev, navedenih v prvostopenjski davčni odločbi, ki so bile podlaga za izpodbijano sodbo, in na katere je vezano tudi revizijsko sodišče, izhajajo, da je bil revident kot samostojni podjetnik v letih 2007 do 2010 udeležen pri preprodaji večjega števila rabljenih vozil tako posredno kot tudi neposredno. Pri preprodaji vozil je po ugotovitvah davčnega organa sicer sodeloval tudi revidentov sin, ki ima enako osebno ime in priimek kot revident in ki je bil v inšpiciranem obdobju zaposlen v revidentovem podjetju, na njegov račun pa so pritekala tudi vračila zavarovalnih premij.

Upravno sodišče v izpodbijani sodbi navaja, da je odločalo brez glavne obravnave na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUS-1, ker naj relevantne okoliščine v zadevi ne bi bile sporne. Dodaja tudi, da čeprav tožnik navaja, da je dejansko stanje sporno, je jasno, da ne gre za to, da

¹⁹¹ Tako tudi v sklepu Vrhovnega sodišča RS X Ips 233/2014 z dne 3. marec 2016.

bi bila sporna dejstva in okoliščine, ki jih je davčni organ ugotovil v postopku, temveč, da se tožeča stranka ne strinja s sklepanjem davčnega organa o pomenu teh dejstev in okoliščin.¹⁹²

Vrhovno sodišče zavrača argumentacijo sodišča prve stopnje in navaja, da je sklepanje »o pomenu ugotovljenih dejstev in okoliščin« mogoče razumeti le v smislu sklepanja o tem, kdo je opravljal dejavnost preprodaje vozil, torej o elementu dejanskega stanja. Če pa se tožnik ne strinja s pravno odločilnimi dejstvi, je sodišče načeloma dolžno opraviti glavno obravnavo v skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1. Skladno z drugim odstavkom 51. člena ZUS-1 na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, »kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu,« pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani akt. Vrhovno sodišče pojasnjuje, da dikcija navedene določbe pomeni, da sodišče ni dolžno izvesti vseh predlaganih dokazov, hkrati pa postavlja tudi splošno omejitev. V sodni praksi oblikovana pravila o tem, kdaj lahko sodišče dokazni predlog zavrne, določajo, da sodišču ni treba izvajati dokazov, če so npr. nepravočasni, nepotrebni, ker je dejstvo že dokazano, nerelevantni, ker dejstvo, ki naj bi ga dokazovali, za odločitev ni pravno odločilno, neprimerni za ugotovitev določenega dejstva ali nesubstancirani.¹⁹³

Sodišče prve stopnje je revidentove dokazne predloge zavrnilo z obrazložitvijo, da le-ti ne morejo bistveno spremeniti drugih okoliščin, ki jih je ugotovil davčni organ, in da ne morejo bistveno vplivati na odločitev. Iz navedenega izhaja, da je sodišče vnaprej predvidevalo, kakšen bi bil rezultat izvedbe predlaganih dokazov. Vrhovno sodišče se postavi na stališče, da »je vnaprejšnja dokazna ocena sprejemljiva le, če sodišče izčrpno in prepričljivo argumentira, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev: izhajati mora iz predpostavke, da bi predlagani dokazi uspeli (torej potrdili tezo predlagatelja), ne glede na to pa bi sodišče glede na prepričljivost ostalih dokazov odločilo enako.«¹⁹⁴ Ker sodišče svoje vnaprejšnje dokazne ocene ni tako utemeljilo in tudi ni navedlo drugih sprejemljivih razlogov za zavrnitev dokaznih predlogov, je kršilo revidentovo pravico do izvedbe glavne obravnave iz 51. člena ZUS-1 oziroma njegovo pravico do izvajanja dokazov iz 22. člena URS.

¹⁹² Sodba Upravnega sodišča I U 459/2013 z dne 1. april 2014.

¹⁹³ Tako tudi v sklepu Vrhovnega sodišča RS X Ips 114/2013 z dne 23. oktober 2014.

¹⁹⁴ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 233/2014 z dne 3. marec 2016; tako tudi sodba Vrhovnega sodišča RS I Ips 1639/2010-94 z dne 9. januar 2014.

Na podobno stališče se Vrhovno sodišče postavi tudi v zadevi *X Ips 275/2014* z dne 12. 10. 2016. Tudi v tej zadevi sodišče prve stopnje zavrnitev izvedbe glavne obravnave utemelji zelo formalistično in neprepričljivo, in sicer, da *»po presoji sodišča pa tožnik ni navedel nobene okoliščine ali trditve, na podlagi katere bi bilo mogoče sklepati, da bo na ta način mogoče dejansko stanje dopolniti z ugotovitvami, ki bi utegnile biti pomembne za odločitev.«*¹⁹⁵

Vrhovno sodišče najprej poudari, da zavrnitev glavne obravnave pomeni, da bo kot podlaga za presojo sodišča v celoti upoštevano kot pravilno tisto dejansko stanje, ki ga je ugotovila tožena stranka.¹⁹⁶ Nadalje poudari, da opustitev obrazložitve te odločitve posledično ne pomeni zgolj bistvene kršitve pravice do izjave v razmerju do posameznega dokaznega predloga, temveč tudi kršitev pravice do obrazloženosti sodne odločbe, saj razlogi za ključno odločitev sodišča prve stopnje niso razvidni ne stranki, ne revizijskemu sodišču v okviru njegove pristojnosti za presojo bistvenih kršitev postopka.¹⁹⁷ Vrhovno sodišče tudi poudari načelno dolžnost sodišča, da predlagane dokaze izvede, ki pa je omejena, če za zavrnitev predlaganih dokazov obstajajo utemeljeni formalni ali vsebinski razlogi.

Glede opustitve izvedbe glavne obravnave v konkretni zadevi Vrhovno sodišče navaja, da iz obrazložitve izhaja, da je sodišče prve stopnje vnaprej predvidevalo, kakšen bi bil rezultat izvedbe predlaganih dokazov. Nadalje ponovi stališče glede vnaprejšnje dokazne ocene iz sklepa *X Ips 233/2014* z dne 3. 3. 2016 ter zaključí, da sodišče prve stopnje svoje vnaprejšnje dokazne ocene ni utemeljilo jasno in prepričljivo in je zato kršilo revidentkino pravico do izvedbe glavne obravnave iz 51. člena ZUS-1.

Nadalje Vrhovno sodišče v sodbi *I Up 255/2017* z dne 7. 2. 2018 izrazi svoje stališče do potrebnosti glavne obravnave kot sredstva za izvajanje dokazov. Navaja, da *»če tožnik v upravnem sporu zahteva glavno obravnavo, ko predlaga izvedbo dokazov in ko utemelji obstoj in pravno relevantnost predlaganih dokazov s stopnjo verjetnosti, ki je več kot samo golo zatrjevanje, je upravno sodišče dolžno izvesti glavno obravnavo in ne sme že vnaprej zavrniti dokaznih predlogov. Iz pravice do kontradiktornega postopka izhaja, da lahko sodišče zavrne izvedbo dokaza le, če so za to podani ustavno sprejemljivi razlogi.«*¹⁹⁸

¹⁹⁵ Sodba Upravnega sodišča I U 1712/2013 z dne 15. april 2014.

¹⁹⁶ Tako Vrhovno sodišče RS tudi v sklepih *X Ips 274/2014* z dne 6. oktober 2016 in *I Up 187/2017* z dne 23. avgust 2017.

¹⁹⁷ Tako tudi sklep Vrhovnega sodišča RS *X Ips 21/2016* z dne 1. februar 2017.

¹⁹⁸ Tako tudi odločba Ustavnega sodišča *Up-1055/05* z dne 19. januar 2006.

Iz navedenega torej sledi, da je sodišče v primeru, da je dokazni predlog pravočasen in substanciran, dolžno izvesti dokaz in posledično opraviti glavno obravnavo, na kateri bo ta dokaz izvedlo.

Zanimivo je tudi stališče Vrhovnega sodišča v zadevi *X Ips 387/2015* z dne 15. 11. 2017, v kateri le-to ponovno očita Upravnemu sodišču, da ni v zadostni meri obrazložilo svoje odločitve glede zavrnitve dokaznih predlogov in posledično tudi neopravljene glavne obravnave. V omenjeni zadevi je Vrhovno sodišče odločalo o reviziji zoper izpodbijano sodbo sodišča prve stopnje, s katero je le-to zavrnilo tožnikovo tožbo zoper odločbo Davčne uprave Republike Slovenije. Sojenje na nejavni seji je sodišče prve stopnje argumentiralo z obrazložitvijo, da v zadevi niso sporna dejstva in okoliščine, ki jih je davčni organ ugotovil v postopku, ampak se tožnik ne strinja s sklepanjem davčnega organa o pomenu teh dejstev in okoliščin.¹⁹⁹

Vrhovno sodišče najprej obrazloži, da je zahteva po razumni, izčrpni in prepričljivi argumentaciji sodnih odločb bistven sestavni del poštenega postopka.²⁰⁰ Nadalje poudarja, da je *»glede na posebnost upravnega spora v sporih glede zakonitosti izpodbijanih upravnih aktov (2. člen ZUS-1) treba poudariti, da se presoja upravnega sodišča kot sodišča prve stopnje vsebinsko približuje odločanju o pravnem sredstvu, zato je standard obrazloženosti odločb sodišča prve stopnje v upravnem sporu drugačen od standarda obrazloženosti prvostopenjskih odločb v pravnem postopku in se približuje standardu, ki velja za obrazloženost odločb pritožbenega sodišča (360. člen ZPP, ki se po 22. členu ZUS-1 primerno uporablja).«²⁰¹ Iz obrazložitve sodišča prve stopnje v upravnem sporu mora biti razviden odločilni razlog za prepričanje sodišča o pravilnosti ugotovitve dejanskega stanja in njegova pravna subsumpcija pod norme materialnega prava. Jasno mora biti tudi razvidno, da je sodišče pri odločanju upoštevalo vse bistvene navedbe strank in se do njih opredelilo.*

Po mnenju Vrhovnega sodišča revident utemeljeno zatrjuje, da iz obrazložitve izpodbijane sodbe ni razvidno, zakaj sodišče prve stopnje ni upoštevalo njegovih navedb in se v svoji obrazložitvi ni opredelilo do dokaznih predlogov v zvezi z navedbami. Poudari, da je *»procesno pravilna zavrnitev dokaznega predloga v upravnem sporu ob primerni uporabi ZPP mogoča na glavni obravnavi z obrazloženim dokaznim sklepom, če zavrnilni dokazni sklep ni bil*

¹⁹⁹ Sodba Upravnega sodišča I U 761/2014 z dne 20. oktober 2015.

²⁰⁰ Tako tudi sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 274/2014 z dne 6. oktober 2016 in odločba Ustavnega sodišča RS Up-147/09 z dne 23. september 2010.

²⁰¹ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 387/2015 z dne 15. november 2017.

obrazložen, pa mora obrazložitev dokaznega sklepa zaradi zagotovitve pravice do izjave postati del obrazložitve sodbe. /.../ Zavrnitev dokaznega predloga, ki pomeni zadostitev pravici do izjave, v takem primeru sodišče prve stopnje vključi v presojo, ali so podani razlogi, zaradi katerih glavne obravnave ni treba izvesti (59. člen ZUS-1). To pomeni, da je obrazložitev odločitve o tem, da se glavna obravnava ne bo izvedla, hkrati vsebinsko neločljivo povezana z zavrnitvijo vseh dokaznih predlogov, saj dokazov z namenom ugotovitve pravega dejanskega stanja ni mogoče izvesti izven glavne obravnave.»²⁰²

Vrhovno sodišče zato zaključuje, da opustitev obrazložitve, zakaj glavna obravnava ni bila izvedena, pomeni, da skladno z ustavno zagotovljeno pravico do obrazloženosti sodbe ni mogoče šteti, da sodba vsebuje vse razloge o odločilnih dejstvih in jo je zato treba razveljaviti in vrniti sodišču prve stopnje, da opravi nov postopek.

Izhajajoč iz zgoraj omenjene sodne prakse Vrhovnega sodišča je mogoče zaključiti, da je v novejši sodni praksi Vrhovno sodišče poostrilo standard obrazloženosti odločitve glede izvedbe dokazov in glavne obravnave v primerjavi s starejšo sodno prakso. Sledeč stališču Vrhovnega sodišča iz novejših sodnih praks mora biti argumentacija Upravnega sodišča *prepričljiva in izčrpna*, iz nje pa mora jasno izhajati, zakaj predlagani dokaz ne bi vplival na odločitev,²⁰³ saj je s to argumentacijo neločljivo povezana tudi odločitev o izvedbi glavne obravnave.²⁰⁴

4.2.4. SKLADNOST SODNE PRAKSE VRHOVNEGA SODIŠČA S STALIŠČI EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE V ZADEVI MIROVNI INŠTITUT

V luči vsega navedenega je treba presoditi skladnost sodne prakse Vrhovnega sodišča s sodbo ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*. V zadevi *Mirovni inštitut* z dne 13. 3. 2018 je ESČP razsodilo, da je bil kršen 6. člen EKČP. V obrazložitvi je navedlo, da Upravno sodišče nikjer, razen v povzetku navedb strank, ni omenilo predloga Mirovnega inštituta, da naj se opravi glavna obravnava, niti ni navedlo nobenih razlogov za njeno zavrnitev. Posledično je, kakor navaja ESČP v sodbi, težko ugotoviti, ali je sodišče preprosto zanemarilo zahtevo pritožnika za

²⁰² Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 387/2015 z dne 15. november 2017.

²⁰³ Sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 233/2014 z dne 3. marec 2016 in X Ips 275/2014 z dne 12. oktober 2016.

²⁰⁴ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 387/2015 z dne 15. november 2017.

izvedbo glavne obravnave, oziroma, ali je ni izvedlo namenoma in iz katerih razlogov ter na kakšni zakonski podlagi.²⁰⁵

Pritožnik je namreč v tožbi pred Upravnim sodiščem zahteval izvedbo glavne obravnave in izrecno zahteval zaslišanje prič v zvezi z domnevnimi postopkovnimi napakami pri ocenjevanju programov. Poleg tega je priložil tudi dopis, ki ga je ena od prič poslala na Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport ter več drugim naslovnikom, v katerem je le-ta obvestila ministrstvo o napakah v razpisnem postopku, v katerem je sodelovala kot ocenjevalec.

Upoštevajoč zgoraj navedeno sodno prakso Vrhovnega sodišča je mogoče z veliko verjetnostjo trditi, da bi Vrhovno sodišče v primeru, da revizije ne bi zavrglo kot nedovoljene in bi jo vsebinsko obravnavalo, odločilo enako kot ESČP, in sicer da je bilo odločanje na nejavni seji nezakonito in da bi morale Upravno sodišče skladno z 59. členom ZUS-1 opraviti glavno obravnavo, na kateri bi izvedlo dokaze.

Skladno s sodno prakso Vrhovnega sodiščaje namreč Upravno sodišče v primeru, ko tožnik zahteva izvedbo glavne obravnave, predlaga dokaze in z ustrezno verjetnostjo utemelji njihov obstoj in pravno relevantnost, dolžno glavno obravnavo izvesti.²⁰⁶ Sledeč navedbam ESČP, da je pritožnik »izrecno zahteval zaslišanje prič v zvezi z domnevnimi postopkovnimi napakami pri ocenjevanju programov« ter tudi priložil dopis priče,²⁰⁷ in je torej predlagal dokaze in jih ustrezno substanciral, bi Upravno sodišče moralo izvesti glavno obravnavo. Enak zaključek izhaja tudi iz starejše sodne prakse, saj je pritožnik navedel dokaze, ki naj bi se na glavni obravnavi izvajali in jih substanciral.²⁰⁸

Nadalje je skladno s sodno prakso Vrhovnega sodiščasodišče dolžno obrazložiti vsako zavrnitev dokaznega predloga, saj opustitev obrazložitve te odločitve posledično ne pomeni zgolj bistveno kršitev pravice do izjave v razmerju do posameznega dokaznega predloga, temveč kršitev pravice do obrazloženosti sodne odločbe.²⁰⁹ Tako je opustitev obrazložitve zavrnitve dokaznih predlogov tudi po sodni praksi Vrhovnega sodišča kršitev pravice do glavne obravnave iz 51. člena ZUS-1.

²⁰⁵ Sodba ESČP *Mirovni inštitut* proti Sloveniji, št. 32303/13, z dne 13. marec 2018, 44. točka.

²⁰⁶ Sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 255/2017 z dne 7. februar 2018.

²⁰⁷ Sodba ESČP *Mirovni inštitut* proti Sloveniji, št. 32303/13, z dne 13. marec 2018, 11. točka.

²⁰⁸ Sodbi Vrhovnega sodišča RS I Up 1419/2005 z dne 4. februar 2009 in X Ips 92/2007 z dne 18. maj 2010.

²⁰⁹ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 275/2014 z dne 12. oktober 2016.

Če še upoštevamo, da je standard obrazloženosti, ki ga je postavilo sodišče v novejši sodni praksi, vedno zahtevnejši, je trditev, da bi Vrhovno sodišče v zadevi *Mirovni inštitut* odločilo enako, še bolj trdna. Če je v starejši sodni praksi še mogoče najti odločitve Vrhovnega sodišča, v katerih je le-to potrdilo skope in formalistične obrazložitve Upravnega sodišča v smislu, da »stranka ni navajala dejstev in dokazov, ki bi bili pomembni za odločitev v zadevi«, ²¹⁰Vrhovno sodišče v novejši sodni praksi zahteva jasno in prepričljivo argumentacijo, zakaj predlagan dokaz ni pomemben za odločitev in zato upravičeno ne bo izveden. ²¹¹

Mogoče je torej zaključiti, da je sodna praksa Vrhovnega sodišča skladna s prakso ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*.

²¹⁰ Npr. sodba Vrhovnega sodišča RS I Up 984/2004 z dne 6. februar 2008.

²¹¹ Npr. sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 233/2014 z dne 3. marec 2016.

4.3. PREGLED SODNE PRAKSE UPRAVNEGA SODIŠČA GLEDE (NE)IZVAJANJA GLAVNIH OBRAVNAV

4.3.1. UVOD

Za potrebe analize sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* in ocene učinkov te sodbe na nadaljnji razvoj prakse izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu je še posebej pomemben pregled sodne prakse Upravnega sodišča, ki je nenazadnje odločalo tudi v sami zadevi. Že v izhodišču je sicer treba poudariti, da je Upravno sodišče po statusu in tudi po vlogi v pravnem redu Republike Slovenije bližje sodišču druge in ne sodišču prve stopnje, zato je averzija upravnih sodnikov do izvajanja glavnih obravnav do neke mere upravičena. Vendar pa ta nikakor ne sme posegati v pravice strank do »svojega dneva na sodišču« oziroma pravice do poštenega postopka in obrazložene odločitve, kar pomeni, da če Upravno sodišče ne izvaja glavnih obravnav, je dolžno to svojo odločitev vsaj tehtno in argumentirano obrazložiti (kot je bilo predstavljeno zgoraj).

Pri tem gre poudariti tudi, da se Upravno sodišče (za razliko od prvostopenjskih rednih sodišč) ne more zanašati na to, da bo morebitne procesne kršitve saniralo Vrhovno sodišče, saj je dostop do tega (upravičeno) precej omejen. Res so za tovrstne napake na voljo izredna pravna sredstva, pri čemer v upravnih sporih pride glede tega v poštev le revizija, s katero se je vsaj po prejšnji ureditvi, ki je še poznala dovoljeno revizijo, dalo take kršitve sanirati vsaj v primerih, ki so izpolnjevali pogoje za dovoljeno revizijo.²¹² Po novi ureditvi pa poznamo samo dopuščeno revizijo, ki bo skladno s 367.a členom ZPP-E prišla v poštev le, kadar je bistvena za poenotenje ali utrditev sodne prakse (bodisi, ker sodba nižjestopenjskega sodišča ni v skladu s sodno prakso vrhovnega sodišča, ali pa ker vrhovno sodišče ob neenotni praksi nižjestopenjskih sodišč o konkretnem vprašanju še ni odločalo).

Vendar pa ne gre spregledati dejstva, da je stara ureditev veljala tudi v času, ko je zadeva *Mirovni inštitut*, o kateri je bilo odločeno pred ESČP dne 13. 3. 2018, tekla pred Upravnim in pozneje še pred Vrhovnim sodiščem, ki je odločalo o dovoljenosti revizije, a to zavrglo in

²¹² 83. člen ZUS-1, ki je bil črtan z novelo ZPP-E, je tako določal, da je revizija vselej dovoljena, če je sodišče 1. stopnje odločilo meritorno, in je bila vrednost zadeve višja od 20.000 EUR; če ima izpodbijana odločitev zelo hude posledice za stranko; če gre po vsebini za pomembno pravno vprašanje ali če odločba sodišča prve stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo.

zadeve ni meritorno obravnavalo,²¹³ zato seveda tudi ni moglo presojudati, ali je bila z neizvedbo glavne obravnave s strani Upravnega sodišča revidentu kršena kaka (ustavna) pravica.

Iz navedenega tako jasno izhaja, da je revizija kot izredno pravno sredstvo, katerega namen je v prvi vrsti skrbeti za enotno sodno prakso (in, razumljivo, ne za varstvo konkretnih pravic posameznika, saj je temu namenjeno odločanje na vseh treh stopnjah do Vrhovnega sodišča), načeloma ni primerna za odkrivanje in sanacijo procesnih napak, ki jih pri svojem postopanju zagreši Upravno sodišče, zato je odgovornost le-tega za pošten, pravilen in zakonit postopek še toliko večja.

Po vsem povedanem je viden velik pomen odločanja Upravnega sodišča o tem, ali bo izvedlo glavno obravnavo, zato je na mestu pregled, analiza in kritična ocena njegove sodne prakse na to temo. Le preko takega pregleda je namreč mogoče ugotoviti, ali je neizvajanje glavnih obravnav pred Upravnim sodiščem res zaskrbljujoče pogosto in še, ali v primerih, ko Upravno sodišče glavne obravnave ne izvede, take svoje odločitve res ne utemelji oziroma je ne utemelji z zadostno mero. Prav tako je le s takim pregledom sodne prakse mogoče ugotoviti, ali se trend postopanja Upravnega sodišča na tem področju spreminja in v katerih primerih oziroma iz kakšnih razlogov najpogosteje ne izvede glavne obravnave. Vse to pa naj pomaga pri kritični presoji pozitivnopravne ureditve in, če je treba, morebitni njeni spremembi.

4.3.2. STAREJŠA SODNA PRAKSA

Za demonstracijo problematike, ki je pred nami, morda kaže začeti kar s sodbo, ki je nenazadnje povod tudi za to delo, in katere posledica je sodba ESČP– sodbo Upravnega sodišča v zadevi *Mirovni inštitut*.²¹⁴ Tožnik, Mirovni inštitut, se je prijavil na razpis za izvajanje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti za izvajanje raziskovalnega programa s področja družboslovnih ved. Vlogo Mirovnega inštituta je tožena stranka po izvedenem postopku zavrnila, nakar je zadeva prišla pred Upravno sodišče, ki je odločbo odpravilo in vrnilo toženi stranki v ponovno odločanje. V ponovljenem postopku je skladno z navodili sodišča upravni organ posebej opozoril tožečo stranko na vsa pravno relevantna dejstva, posebej na združitev postopka javnega razpisa o koncesiji in poziva za dostavo predlogov programov dela javnih raziskovalnih organizacij za financiranje javne službe na področju raziskovalne dejavnosti

²¹³ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 144/2011 z dne 1. september 2011.

²¹⁴ Sodba Upravnega sodišča I U 1831/2009 z dne 2. februar 2011.

(vloge, prispele na poziv in v okviru javnega razpisa, so se zaradi navedene združitve obravnavale skupaj), pri tem pa je vlogo znova zavrnil.

Mirovni inštitut je zato vložil novo tožbo, v kateri je navedel kup nepravilnosti, ki so se po njegovem mnenju zgodile v postopku, zatrjeval pa je tudi neenako obravnavanje in nezakonitost združitve postopkov. Sodišču je predlagal izvedbo glavne obravnave in odločitev v sporu polne jurisdikcije. Sodišče je v novi sodbi zavrnilo tožbeni zahtevek in poudarilo, da je upravni organ v svojem postopanju ravnal zakonito in skladno z vsemi relevantnimi podzakonskimi predpisi. Pri tem je sodišče tudi izrazilo strinjanje z vsemi razlogi, ki jih je za svojo odločitev podala tožena stranka. Predlog za odločitev v sporu polne jurisdikcije čisto na koncu sodbe zavrne s kratko utemeljitvijo, da: *»za to ni bilo pogojev in narava stvari tega ne dopušča (prvi odstavek 65. člena ZUS-1), saj pri pridobitvi koncesije ne gre za materialno zakonsko pravico.«* Vprašanja izvedbe glavne obravnave se Upravno sodišče v sodbi ne dotakne niti eksplicitno, niti kjerkoli v sodbi implicitno ne pojasni, zakaj po njegovem mnenju izvedba glavne obravnave ni potrebna oziroma kaj je podlaga za tako odločitev.

Iz tega primera je torej jasno vidna problematika neizvajanja oziroma neutemeljevanja neizvajanja glavnih obravnav pred Upravnim sodiščem. Jasno je, da je tako postopanje pomeni kršitev pravice stranke do poštenega postopka, ki izhaja iz 23. člena URS in 6. člena EKČP, zato je sodba ESČP v tem smislu pravilna.

Sklepiti je mogoče, da bi bila odločitev ESČP v še marsikaterem drugem primeru, ki je tekel pred Upravnim sodiščem, podobna, če bi o teh zadevah odločalo ESČP, saj je iz vsakega leta mogoče najti primere, v katerih glavna obravnava ni bila izvedena, pa ni pojasnjeno, iz kakšnih razlogov je bilo odločeno na seji²¹⁵ ali pa je bila podana utemeljitev izrazito skopa.

V približno istem času, kot je pred Upravnim sodiščem tekel primer Mirovni inštitut, je bila izdana tudi sodba *I U 1852/2009* z dne 30. 11. 2010. Glavno vprašanje v tej zadevi je bilo, ali je tožnik dokazal z verodostojnimi listinami, da so mu bile prav s strani družbe A. d.o.o. resnično opravljene dobave blaga, ki so mu bile zaračunane s spornimi računi in ali je imel tožnik posledično pravico uveljavljati odbitek vstopnega DDV po navedenih računih. Tožnik je odločitev davčnega organa, da se odbitek DDV ne prizna (ker da gre za navidezni pravni

²¹⁵ Kot primer lahko navedemo sodbo Upravnega sodišča *I U 1737/2012* z dne 3. januar 2013, v najnovejši sodni praksi pa sodbe taistega sodišča *II U 236/2016-9* z dne 23. maj 2018, *II U 482/2016-8* z dne 9. maj 2018, *II U 97/2018-6* z dne 18. april 2018, *I U 774/2018-10* z dne 17. april 2018 in (mnoge) druge.

posel) izpodbijal iz vseh razlogov, torej med drugim tudi iz razloga napačno ali nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. Zatrjeval je, da davčni organ ni izvedel vseh predlaganih dokazov (gre za dokumentacijo, iz katere bi naj izhajalo, da so vsi posli dejansko bili opravljeni), da se o mnogih navedbah tožeče stranke davčni organ ni izjasnil ali pa jih je zavrnil pavšalno. Sodišču je predlagal, da po opravljeni glavni obravnavi odločbo odpravi ter ugodi tožbi.

Sodišče je tožbo zavrnilo in pojasnilo, da tožnik ni predložil verodostojne poslovne dokumentacije, s katero bi lahko utemeljil odbitek. Potrdi tudi ostale ugotovitve davčnega organa, pri tem pa posebej opozori na dolžnost dosledno voditi poslovne knjige, saj je le s temi mogoče zanesljivo dokazovati dejstva v davčnih postopkih – dolžnost, ki je bila v konkretnem primeru prekršena.

Čisto v zadnji povedi sodišče navede pravno podlago za zavrnitev zahtevka in doda, da: *»je v zadevi odločilo brez glavne obravnave, saj relevantno dejansko stanje med strankama ni sporno (prvi odstavek 59. člena ZUS-1).«*

V konkretnem primeru torej Upravno sodišče utemelji, zakaj ni izvedlo glavne obravnave, vendar je ta utemeljitev izrazito formalistična in, tako se vsaj zdi, povsem neskladna z navedbami tožeče stranke, ki je očitno nasprotovala dejanskemu stanju, kakor ga je ugotovil davčni organ, saj je nenazadnje celotna zadeva temeljila na med strankama spornem dejanskem stanju. Obrazložitev, ki jo je torej kot razlog za neizvedbo glavne obravnave ponudilo sodišče, je preskopa in gotovo pomeni kršitev pravice do poštenega postopka. Zadeva je prišla tudi pred Vrhovno sodišče,²¹⁶ revident pa je v reviziji zatrjeval tudi bistveno kršitev pravil postopka zaradi neizvedbe glavne obravnave. Vrhovno sodišče je sodbo razveljavilo in zadevo vrnilo v ponovno odločanje Upravnemu sodišču, vendar zaradi napačne uporabe materialnega prava, do očitkov o neizvedbi glavne obravnave pa se ni opredeljevalo.

Nekoliko obsežnejša je obrazložitev nerazpisa glavne obravnave v zadevi zavrnitve predloga za vpis v imenik odvetnikov.²¹⁷ V tej zadevi je v ponovljenem postopku tožena stranka zavrnila vpis tožnika v imenik odvetnikov z utemeljivostjo, da je oseba »moralno oporečna« in zato ni vredna zaupanja (kar je eden od pogojev za vpis), saj se je razglašala za svetovnega prvaka v računalništvu, s čimer je preslepila Ministrstvo za izobraževanje v podelitev znatne državne

²¹⁶ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 82/2011 z dne 15. november 2012.

²¹⁷ Sodba Upravnega sodišča I U 2053/2009 z dne 11. maj 2010.

podpore, ki jo je sicer morala naknadno vrniti. V kazenskih postopkih, ki so temu sledili, se je ugotovilo, da je bilo to ravnanje posledica duhovne motnje, zaradi česar do obsodbe ni prišlo. Vendar pa tožnik tudi v tem postopku vztraja, da takrat ni ničesar storil narobe, kljub temu, da je družbena nesprejemljivost spornega početja nedvomna.

Sodišče v svoji zavrnilni sodbi izrazi strinjanje z upravnim organom in poudari, da iz upravnega spisa izhaja, da tekmovanja v računalništvu, na katerega se je skliceval tožnik, nikoli ni bilo, in da temelj očitka njemu ni sama goljufija (za pridobitev državnih denarnih sredstev), pač pa trdovratno vztrajanje pri trditvi, da nikoli nikogar ni ogoljufal in pomanjkanje kakršnegakoli kritičnega odnosa do teh preteklih dogodkov. Sodišče še pojasni, da je na podlagi navedenega treba tožbo zavrniti, in doda: *»Ker je torej sodišče ugotovilo, da izvedba predlaganih dokazov pri toženi stranki ni bila potrebna in ker meni tudi, da je tožena stranka sprejela svojo odločitev na podlagi popolno ugotovljenega dejanskega stanja, sodišče tudi ni razpisalo glavne obravnave, na kateri bi izvajalo dokaze tožeče stranke, kot je ta predlagala, saj je lahko odločilo že na podlagi tožbe, izpodbijanega upravnega akta ter upravnega spisa.«*

Iz te obrazložitve torej izhaja, da je svojo odločitev o neizvedbi glavne obravnave najbrž oprla na 2. točko drugega odstavka 59. člena ZUS-1. Taka obrazložitev bi mogoče zadostila starejši sodni praksi Vrhovnega sodišča (glej nazaj), vendar pa menimo, da je še vedno neustrezna in neskladna z judikatom ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* in posledično tudi z novejšo sodno prakso Vrhovnega sodišča (kot je bilo predstavljeno). Upravno sodišče se očitno zanaša na vnaprejšnjo dokazno oceno s trditvijo, da noben izmed predlaganih dokazov ne more zamajati njegovega prepričanja, da je bila odločitev upravnega organa pravilna, kar je, sploh pri zadevah, v katerih je ključno vprašanje osebnostna primernost posameznika za opravljanje določenega poklica, milo rečeno, sporno stališče. Upravno sodišče bi si moralo tudi samo ustvariti mnenje o tožniku in na podlagi tega sprejeti odločitev, ali pa vsaj bolj tehtno obrazložiti svojo odločitev.

Podobno formalistična je obrazložitev neizvedbe glavne obravnave tudi v zadevi *I U 870/2012* z dne 3. 1. 2013, s katero je tožnik zahteval, da se zvočno izolira gradbišče naselja, ki ga je gradil investitor, ki mu je bilo za to podeljeno gradbeno dovoljenje, poleg tega je zahteval še odškodnino za povečan hrup, vibracije ipd. na cesti, ob kateri stanuje, ker jo uporabljajo tovornjaki in druga mehanizacija za potrebe gradnje naselja.

Sodišče sicer pojasni, katero relevantno dejstvo bi moral tožnik dokazovati (povečan hrup itd.), k temu pa doda, da tožnik takih dokazov ni predložil. Na koncu sodbe pa zapiše še: *»Sodišče je*

odločilo brez glavne obravnave, ker dejstva in dokazi, ki jih navaja tožnik, niso pomembni za odločitev (2. točka drugega odstavka 59. člena ZUS-1).«

Pomanjkljivost sodbe je, da nikjer ne pojasni, katere dokaze je tožnik predložil, niti se preko te pavšalne navedbe do njih nikjer ne opredeli, pač pa celo nekonsistentno na različnih mestih navaja bodisi, da tožnik sploh ni predložil dokazov, bodisi da so priloženi dokazi nerelevantni.

Ob tem gre sicer dodati tudi, da dejstvo, da je sodišče pojasnilo neizvedbo glavne obravnave le v eni povedi ob koncu sodbe (kjer je navedena pravna podlaga), še ne pomeni nujno, da je obrazložitev sodbe v tem delu neustrezna. Bistvo glavne obravnave je namreč v izvedbi predlaganih dokazov v primeru, da je dejansko stanje (tudi po izvedenem upravnem postopku) med strankama sporno. Če sodišče v posameznih delih sodbe jasno in obrazloženo zavrne vse dokazne predloge, potem je razumljivo, da glavne obravnave ni treba izvesti, prav tako pa tega ni treba posebej (še enkrat) pojasnjevati.²¹⁸ Kljub temu pa bi zavrnilo legitimnosti odločitve in zagotavljanja občutka slišnosti stranke bilo dobro, da bi na koncu sodišče vsaj odkazalo na razloge za neizvedbo glavne obravnave, podane v prejšnjih točkah sodbe.

Na isto podlago (čeprav to ni nikjer eksplicitno napisano) se opira tudi odločitev za neizvedbo glavne obravnave v zadevi *U 794/2003z* dne 13. 7. 2004. V tej zadevi iz starejše sodne prakse je tožnica izpodbijala odločbo, s katero se je določenemu kmetijskemu gospodarstvu podelil status zaščitene kmetije. Tožnica je zatrjevala, da je dejansko stanje napak ugotovljeno, saj je predmetno gospodarstvo bilo v solastnini več oseb in ne le ene (ki je bila v času odločanja že pokojna), med drugim tudi tožnice, vendar vse te osebe niso bile zapisane v zemljiški knjigi, pač pa je to izhajalo iz pogodbe o uskladitvi zemljiškoknjžnega stanja z dejanskim, ki pa je tožnica ni mogla uporabiti že v upravnem postopku, saj jo je imela druga oseba, ki lahko to v zaslišanju (na glavni obravnavi) tudi potrdi

Upravno sodišče pojasni, da je za odločanje v postopku pridobitve statusa zaščitene kmetije relevantno izključno stanje, ki je na dan odločanja vpisano v zemljiški knjigi in dokazovanje tega na druge načine ni mogoče. Nadalje sodišče pojasni, da je namen glavne obravnave z izvedbo glavne obravnave preveriti, ali je dejansko stanje, kakor ga je ugotovil upravni organ, pravilno. Ker je v konkretnem primeru po volji zakona mogoče ugotavljati dejansko stanje le na podlagi uradnih evidenc, sodišče glavne obravnave ni razpisalo, saj se z izvedbo zaslišanja osebe, ki bi potrdila, da tožnica brez svoje krivde ni mogla predložiti pogodbe o uskladitvi

²¹⁸ Primerjaj sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 387/2015 z dne 15. november 2017.

zemljiškoknjižnega stanja z dejanskim, ne bi ugotovilo nobenega pravno relevantnega dejstva. Edino, česar v tej zadevi sodišče ni storilo, je, da ni navedlo pravne podlage za svojo odločitev o neizvedbi glavne obravnave, kar je do neke mere razumljivo, saj iz 50. člena starega ZUS (ki je bil v uporabi v času odločanja) izhaja, da sodišče ni dolžno izvesti glavne obravnave, če dejansko stanje ni sporno itd., vendar le, če stranke izvedbe le-te niso zahtevale (pri čemer neizvedba glavne obravnave ni pomenila absolutne bistvene kršitve – glej nazaj).

4.3.2.1. Glavna obravnava, kadar je treba tožbi ugoditi

Tako v starejši, kot v novejši sodni praksi je tudi veliko tudi zadev, v katerih je Upravno sodišče odločitev o neizvedbi glavne obravnave oprlo denimo na 1. točko drugega odstavka 59. člena (tožbi je treba ugoditi in upravni akt odpraviti že na podlagi prejete tožbe in odgovora na tožbo),²¹⁹ vendar v teh primerih stranka svoj cilj (odprava upravnega akta) doseže, zato tudi ni potrebe po obsežnejšem obrazlaganju, zakaj sodišče ni izvedlo glavne obravnave. Ta pregled sodne prakse se tako osredotoča na zgoraj navedena najpogostejša razloga za neizvedbo glavne obravnave. Kljub temu pa ne gre prezreti dejstva, da je odločitev o neizvedbi glavne obravnave tudi v tem primeru lahko sporna, če bi izvedba glavne obravnave omogočila sodišču, da odloči v sporu polne jurisdikcije (to je, s sodbo ustrezno spremeni odločbo upravnega organa), kar je seveda za stranko najbolj ugodno, pa sodišče kljub temu glavne obravnave ne izvede.²²⁰

4.3.2.2. Neizvedba glavne obravnave zaradi »že pravilno izvedenih in presojenih dokazov pred upravnim organom«

V precejšnjem številu zadev²²¹ Upravno sodišče pri navajanju podlage za odločitev o neizvedbi glavne obravnave ubere zanimivo pot s kombiniranjem 51. in 59. člena ZUS-1 v smislu: *»Sodišče je v zadevi odločilo brez glavne obravnave, ker so bili relevantni dokazi izvedeni in pravilno presojeni že v postopku izdaje izpodbijane odločbe (59. člen v zvezi z drugim odstavkom 51. člena ZUS-1).«*

Tako je denimo sodišče obrazložilo neizvedbo glavne obravnave v zadevi *I U 542/2016* z dne 11. 10. 2016, v kateri je šlo za odmero davka od nenapovedanih dohodkov, saj je tožnik izvedel

²¹⁹ Npr. sodbe Upravnega sodišča I U 1337/2016-8 z dne 6. september 2017, U 96/2007 z dne 10. november 2008, I U 334/2011 z dne 15. december 2011 in druge.

²²⁰ Kljub temu da po sodni praksi obe odločitvi sodišča po ugodnosti štejeta za enakovredni; Kerševan, Tožbeni zahtevki v upravnem sporu (2016), str. 8,9.

²²¹ Npr. sodbe Upravnega sodišča I U 270/2015 z dne 8. september 2015, I U 16/2013 z dne 11. februar 2014, I U 322/2017-9 z dne 30. januar 2018 in druge.

nakupe, ki so znantno presegali njegove zmožnosti glede na prijavljene dohodke, to pa pojasnjeval s posojilno pogodbo, za katero pa je davčni organ ocenil, da je navidezni pravni posel, in je zato ni upošteval. Iz same sodbe sicer ne izhaja, da bi tožnik zahteval glavno obravnavo, niti ni videti, da bi bilo dejansko stanje posebej sporno.

Povsem enako obrazložitev neizvedbe glavne obravnave ponudi sodišče tudi v zadevi *I U 161/2017-18z* dne 20. 3. 2017, v kateri je bilo glavno vprašanje, ali je tožnik pravilno svojo dejavnost obravnaval kot dejavnost, ki je davka na dodano vrednost oproščena. Prodajal je namreč storitve izdelave dijaških in študentskih izkaznic in nalepk izobraževalnim ustanovam, kar je davčni organ opredelil kot obdavčljivo obveznost (za razliko od tožnika). Tudi v tej situaciji dejansko stanje ni bilo tako sporno, saj je bila bistvena pravna kvalifikacija omenjenih transakcij, dejstvo, da so se transakcije zgodile, pa ni bilo sporno.

Tudi tu sodišče ponudi obrazložitev za neizvedbo glavne obravnave, ki je izrazito kratka in, vsaj po mojem mnenju, nekoliko sporna. Najprej kaže poudariti, da dejstvo, da nobena od strank ne zahteva glavne obravnave, še ne pomeni, da le-te ni treba izvesti, saj je temeljno pravilo glede tega, določeno v prvem odstavku 51. člena, jasno: »Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi.«. To velja še toliko bolj ob upoštevanju relativno širokih pooblastil, ki jih Upravnemu sodišču daje drugi odstavek 20. člena, po katerem sodišče (v okviru tožbenih navedb) lahko izvede vse dokaze, ki bodo po njegovem mnenju prispevali k razjasnitvi dejanskega stanja. Res pa so v 59. členu podane situacije, v katerih velja izjema od temeljnega pravila, in v katerih ni treba izvesti glavne obravnave. Za ta pregled sodne prakse bistveni izjemi sta (kot je bilo že pojasnjeno): (1) da dejansko stanje med strankama ni sporno, in (2) da dejansko stanje sicer je sporno, vendar je stranka glede dokaznih predlogov prekludirana oziroma ti niso relevantni.

Glede na to, da so v 59. členu (v prvem in drugem odstavku) taksativno naštetje izjeme od temeljnega pravila izvedbe glavne obravnave, mora sodišče, kadar glavne obravnave ne izvede, vedno kot podlago za to navesti eno izmed zakonskih okoliščin (dejanskih stanov), ki to omogočajo. Posledično pavšalna utemeljitev, da glavne obravnave ni treba izvesti, ker so bili dokazi pravilno izvedeni in presojeni že v postopku pred upravnim organom, ne zadošča. 51. člen namreč v drugem odstavku res pove, katerih dokazov v postopku pred upravnim sodiščem ni treba izvesti, nič pa ne govori o tem, kdaj glavna obravnava ni potrebna, zato (samo po sebi) tudi ne sme biti podlaga za odločanje o opustitvi glavne obravnave, saj mora sodišče kot podlago vedno navesti eno od situacij iz prvega ali drugega odstavka 59. člena ZUS-1.

To sicer nikakor ne pomeni, da bi bilo glavno obravnavo v navedenih primerih treba izvesti. Glede tega se gre s sodiščem strinjati, vendar pa je denimo v teh dveh primerih relativno enostavno obrazložiti neizvedbo glavne obravnave z dejstvom, da dejansko stanje med strankama ni sporno (prvi odstavek 59. člena ZUS-1), saj celoten spor teče o pravnih in ne dejanskih vprašanjih.

Vendar pa je starejša sodna praksa pri uporabi drugega odstavka 51. člena ZUS-1 kot podlage za neizvedbo glavne obravnave šla še precej dlje in v nekaterih judikatih celo konceptualno obrnila pomen glavne obravnave s stališčem, da je le-ta izjema, ki se izvede, kadar so zanjo izpolnjeni pogoji.

V zadevi *U 1465/2008*²²² z dne 1. 7. 2010 Upravno sodišče v obrazložitvi poda tudi nekaj stališč o glavni obravnavi: *»Glede na to, da v upravnem sporu sodišče prve stopnje - ob pogojih, določenih v zakonu (drugi odstavek 51. člena ZUS-1) - lahko odloči tudi brez opravljene glavne obravnave, tožnik pa je v tožbi tudi ni predlagal, bi po presoji sodišča tožnik moral s tem računati in priglasiti stroške že v tožbi, česar pa ni storil. Položaj, ki ga ima stranka v postopku pred sodiščem prve stopnje v primeru, ko niso izpolnjeni pogoji za izvedbo glavne obravnave, je tako podoben tudi položaju, v katerem je stranka v pritožbenem in revizijskem postopku pred Vrhovnim sodiščem; v teh postopkih se praviloma odloča brez glavne obravnave ...«*

Res je sicer, da v tem sklepu sodišče utemeljuje svojo odločitev glede stroškovnika in ne neposredno o glavni obravnavi, vseeno pa kaže opozoriti na nekaj stališč, podanih v njem. Upravno sodišče v zadevi zopet poudari, da je zadostna podlaga za odločitev o neizvedbi glavne obravnave 51. člen ZUS-1. Kot je bilo že pojasnjeno, menimo, da je to neustrezno, saj se je glede tega vprašanja nujno treba sklicevati na ustrezno določbo 59. člena, 51. člen pa govori zgolj o tem, katere dokaze je treba (ponovno) izvajati ali presojati na glavni obravnavi pred sodiščem.

Ne gre spregledati niti dikcije judikata, da *»v primeru, ko niso izpolnjeni pogoji za izvedbo glavne obravnave ...«*, ki implicira, da je temeljno pravilo neizvedba glavne obravnave, se pa ta mora izvesti, če so zanjo izpolnjeni pogoji. Sodišču se je najbrž nekoliko zareklo s tem

²²² V tej zadevi je tožnik po (zanj sicer ugodni) odločitvi sodišča in izdaji sodbe v glavni stvari priglasil stroške s stroškovnim zahtevkom, ki ga je Upravno sodišče s citiranim sklepom zavrnilo.

zapisom, saj tudi iz zakona izhaja izvedba glavne obravnave kot pravilo in vse drugo kot izjema, vendar je ta lapsus najbrž odsev stališč starejše sodne prakse glede izvedbe glavne obravnave.

4.3.2.3. Glavna obravnava in načelo ekonomičnosti

Kot zanimivo razlogovanje za zavrnitev izvedbe glavne obravnave kaže izpostaviti tudi zadevo *U 155/2007z* dne 31. 1. 2007, v kateri je tožnik (odvetnik, dodeljen v okviru brezplačne pravne pomoči) zatrjeval, da mu je upravni organ neutemeljeno priznal 50 točk premalo za zastopanje stranke, prav tako pa je kot prekratko ovrednotil pot, ki jo je odvetnik moral opraviti do sodišča. Kot dokaz za zatrjevana dejstva je tožnik predlagal zaslišanje določenih prič. Upravno sodišče pa je zahtevek zavrnilo. Zavrnilo je tudi vse dokazne predloge in odločilo na seji. Neizvedbo glavne obravnave je utemeljilo s tem, da je tožnik imel možnost, da trditve utemelji in dokaže že v tožbi in s tem prepriča sodišče v njihovo resničnost, zaradi 36 evrov, kolikor je vreden zahtevek, pa sodišče ne bo razpisovalo glavne obravnave in izvajalo dokazov, saj bi s tem nastalo bistveno več stroškov, kot jih odpade na sporno dejstvo (ki bi se na njej dokazovalo). Razpisovanje obravnave in izvajanje dokazov s pričami bi v takih zadevah nesorazmerno podaljševalo čas, ki ga sodišče potrebuje za sojenje v upravnih sporih. Pri tem sodišče kot podlago za tako odločitev navede kar 23. člen URS (pravica do sodnega varstva, del katere je tudi sojenje v razumnem roku).

Odločitev je nadvse zanimiva in nikakor ne nelogična, vendar znova odpira kopico vprašanj. Najprej se seveda postavlja vprašanje, ali je sploh dopustno opustiti izvedbo glavne obravnave iz razlogov, ki niso določeni v 59. členu ZUS-1, kot v tem primeru, v katerem je razlog uresničevanje načela ekonomičnosti. Slednje v ZUS-1 ni ubesedeno (kot je denimo v Zakonu o upravnem postopku), res pa ga vsebuje 11. člen ZPP, ki se uporablja v upravnih sporih v vseh vprašanjih, ki jih ZUS-1 ne ureja. Vprašanje pa je, ali je mogoče to določbo uporabiti kot podlago za neizvedbo glavne obravnave, sploh ob zavedanju, da v civilnih postopkih ZPP pozna t.i. spor majhne vrednosti, ki opušča določene kavtele v imenu ekonomičnosti.

Menimo, da bi Upravno sodišče ravnalo bolje, ko bi za podlago za to odločitev izbralo 11. člen ZPP in ne 23. člena URS (ki je, kot je bilo že predstavljeno, z neizvedbo glavne obravnave lahko tudi kršen, zato je trditev, da je ta člen lahko podlaga za nje neizvedbo, nekoliko ironična), bi pa bilo treba to posebej urediti v ZUS-1, saj trenutno neposredne podlage za tako odločitev sodišča ni. Kaže pa ta argumentacija še na eno pomembno dilemo, in sicer ali siljenje sodišča v pogostejše izvajanje glavnih obravnave res pomeni tudi upočasnitev dela sodišča in s tem večanje sodnih zaostankov (kar je, čeravno subtilno, izraženo tudi z argumentacijo v tej sodbi).

4.3.3. NOVEJŠA SODNA PRAKSA

Poudariti gre, da Upravno sodišče v svoji novejši sodni praksi bolj pazi na pravico stranke do poštenega sodnega postopka in načeloma dosledno utemeljuje odločitve o neizvedbi glavnih obravnav (čeravno drži, da le-teh nič pogosteje ne izvaja kot v preteklosti). To je denimo vidno v zadevi *I U 654/2017-9* z dne 20. 2. 2018, ki je bila sicer izdana pred sodbo ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*. V tej zadevi je bila sporna predvsem narava prejemkov tožnika v višini 2.255.500,00 evrov, prejetih v obdobju leta in pol, ki jih le-ta ni prijavil, davčni organ pa je menil, da imajo ti dohodki značaj drugih prejemkov tožnika in od njih odmeril akontacijo dohodnine. V tej (relativno obsežni sodbi) sodišče kar dva odstavka nameni obrazložitvi, zakaj ni izvedlo glavne obravnave. Pojasni, da tožnik v tožbi ni (substancirano) predlagal novih dejstev in dokazov, prav tako pa ni predlagal izvedbe glavne obravnave. Pojasni tudi, da ni potrebe po zaslišanju prič, saj dejstvo, ki bi naj ga zaslihanje le-teh dokazalo, izhaja že iz listin, ki jih je davčnemu organu predložil tožnik sam, pri tem pa so dokazna pravila po ZdavP-2 bolj naklonjena dokazovanju z listinami, kot drugimi dokaznimi sredstvi.

V tej sodbi je obrazložitev neizvedbe glavne obravnave ustrezna, saj tudi ob sklicevanju na prakso Vrhovnega sodišča natančno pojasni, zakaj izvedba obravnave ni potrebna, pri tem pa stranka (kot izhaja iz sodbe) glavne obravnave niti ni zahtevala. S tem Upravno sodišče tudi jasno potrди dejstvo, da naj izvedena glavna obravnava šteje kot pravilo, in da je treba sleheren odstop od njega utemeljiti.

Podobno tudi v zadevi *I U 265/2018-6* z dne 20. 2. 2018, v kateri je bila sporna odločitev organa za BPP, da ne podeli brezplačne pravne pomoči, saj tožnica z vložitvijo predloga za revizijo ni imela verjetnega uspeha, saj je bilo s tožbo uveljavljano priposestevanje idealnega deleža nepremičnine, kar po sodni praksi ni mogoče, sodišče pove, da dejansko stanje ni sporno (prvi odstavek 59. člena ZUS-1), pojasni pa še, da dodatnih predlaganih dokazov ni izvedlo, saj jih tožnica ni substancirala in ni navedla, katero sporno oziroma relevantno in še ne razjasnjeno dejstvo naj bi se z njimi dokazovalo.

Tudi v zadevi *I U 1338/2016-10* z dne 22. 2. 2018 (v kateri je bilo sporno predvsem, ali je predvidena gradnja gostinskega objekta skladna s prostorskim aktom glede odmikov od parcelne meje sosednjih zemljišč) sodišče natančno pojasni, kakšna je podlaga za odločitev o neizvedbi glavne obravnave (znova prvi odstavek 59. člena ZUS-1), glede vseh dokaznih predlogov pa pove, da iz tožbenih navedb ne izhaja, kaj točno naj bi se z dokaznimi sredstvi dokazovalo. Pojasni tudi, da priloženega pravnega mnenja ni štelo kot dokaz, pač pa (skladno

z 18. poglavjem ZPP) za del tožbenih navedb. Pri tem kaže poudariti, da dejstvo, da je sodišče zavrnilo dokazne predloge, ne pomeni nujno, da je dejansko stanje med strankama sporno (kar bi na prvi pogled bilo mogoče sklepati glede na to, da so dokazi predlagani vedno z namenom vzpostavitve določenega dejstva), saj lahko skuša stranka s takimi dokazi izkazati obstoj dejstev, ki v upravnem postopku še niso bila pretresena (in so najverjetneje nerelevantna), kot recimo v tem primeru, kar pa mora sodišče seveda ustrezno pojasniti.

V nekaterih zadevah pa je (tudi v novejši sodni praksi) sodišče pri obrazložitvi odločitve, da ne izvede glavne obravnave, nekoliko nespretno in skuša okoliščine, pomembne za to odločitev, skriti pod plašč obeh v teh situacijah primernih zakonskih razlogov (torej prvi odstavek 59. člena in 2. točka drugega odstavka 59. člena). Tak primer je zadeva *I U 478/2017-12* z dne 19. 4. 2018, v kateri je bila sporna določitev ene izmed dveh oseb s statusom kmeta kot osebe, ki ima prednost pri uveljavitvi predkupne pravice za zakup nekega kmetijskega zemljišča. V zadevi je bil sporen predvsem status kmeta osebe, ki je uspela, dejansko stanje pa preko tega ni bilo problematizirano. Upravno sodišče je tožbo (osebe, ki ji predkupna pravica torej ni bila podeljena) zavrnilo, odločitev o neizvedbi glavne obravnave pa pojasnilo: »*Tožnik je v tožbi sicer predlagal izvedbo več dokazov, ki pa se nanašajo izključno na obstoj in vsebino listin v upravnem spisu, kar med strankama ni sporno. Sodišče je zato v skladu z 2. točko drugega odstavka 59. člena ZUS-1 odločilo brez glavne obravnave, na seji.*« Sodišče je s temi besedami pravzaprav povedalo, da med strankama dejansko stanje ni sporno (kar izhaja tudi iz celotne sodbe, sporna je bila le pravna sfera zadeve), kot podlago za odločitev o neizvedbi glavne obravnave pa je nedosledno uporabilo 2. točko drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki v konkretnem primeru ni relevantna.²²³

Veliko je tudi število zadev, v katerih obrazložitve v eni povedi, da dejansko stanje med strankama ni sporno, zaradi česar ni potrebe po glavni obravnavi, zadošča.²²⁴ Kadar namreč jedro spora poteka o pravnih vprašanjih, glede katerih se vsaka stranka dovolj določno izreče že v pripravljalnih vlogah, načeloma ni smiselno izvajati glavnih obravnav, saj bi le-te ničesar ne doprinesle k hitrosti, pravilnosti, pa tudi legitimnosti (v takih situacijah stranke obravnave načeloma niti ne zahtevajo) postopka. Po drugi strani pa sploh v zadevah, v katerih dejansko stanje je sporno, vsekakor je na mestu pojasnilo, zakaj kljub temu glavna obravnava ni bila

²²³ Na enak način Upravno sodišče ravna npr. tudi v sodbi *I U 1545/2017-11* z dne 21. maj 2018, v sodbi in sklepu *I U 375/2016-9* z dne 13. april 2017 ter v sodbi *I U 478/2017-12* z dne 19. april 2018.

²²⁴ Glej npr. sodbe Upravnega sodišča *I U 184/2017-11* z dne 9. marec 2018, *I U 1284/2017-10* z dne 13. marec 2018, *I U 126/2017-17* z dne 21. marec 2018, *I U 1246/2016-22* z dne 27. marec 2018 in druge.

izvedena, ki presega lapidarno navedbo, da »so bili dokazi pravilno presojeni že v postopku izdaje izpodbijane odločbe«.

V posameznih primerih se še vedno zgodi tudi, da sodišče razlogov ali podlage za neizvedbo glavne obravnave sploh ne omenja. Res je vsaj v novejši praksi (in predvsem glede prosilcev za azil)²²⁵ tako, da kadar o (ne)izvedbi glavne obravnave v sodbi ni govora, je glavna obravnava najbrž bila izvedena. Vendar pa je v zadevi *I U 460/2018-8* z dne 10. 4. 2018 šlo za brezplačno pravno pomoč – tožnici je bila priznana brezplačna pravna pomoč za vložitev tožbe na razvezo zakonske zveze (pri čemer v tej ni bilo otrok, niti ni nobeden od zakoncev zahteval preživitve), organ, ki le-to dodeljuje, pa je v preostalem delu (to je tudi glede zastopanja in svetovanja) prošnjo zavrnil, ker je ocenil, da bo za uspeh zadoščalo, če stranka zgolj vztraja pri nevzdržnosti zakonske zveze tekom postopka. Tožnica je v tožbi navajala, da se zaradi svoje visoke nosečnosti in dejstva, da prihaja iz Bosne in Hercegovine narokov ne bo mogla udeleževati in da ne bo znala nastopati pred sodiščem, saj je prava neuka stranka. Nadalje je zatrjevala še, da je pri njeni obravnavi kršen 14. člen URS, saj da naj bi ji pomoč ne bila nudena samo zato, ker je noseča in ker prihaja iz Bosne in Hercegovine. Upravno sodišče je tožbo zavrnilo in izrazilo strinjanje z odločbo upravnega organa, pri tem pa ni na noben način pojasnilo, zakaj ni izvedlo glavne obravnave. Kot rečeno, bi to lahko pomenilo, da le-to je izvedlo, vendar iz sodbe ne izhaja, da bi jo, saj ne vsebuje presoje nobenih dokazov, poleg tega pa je bil tudi predmet spora pravne in ne dejanske narave, zaradi česar bi ta bila nepotrebna (o dejanskem stanju ni bilo dvomov).

Res je sicer, da v gornji zadevi tožnica najbrž glavne obravnave niti ni zahtevala, vendar pa gre še enkrat poudariti, da mora sodišče obrazložiti neizvedbo glavne obravnave in navesti podlago za odločitev tudi, če le-te nihče ne zahteva, saj iz zakona izhaja temeljno pravilo, ki nalaga izvedbo glavne obravnave. Tudi če iz posebnega zakona izhaja možnost ali celo dolžnost sodišča, da glavne obravnave ne izvede, je treba to podlago navesti, nič od tega pa v navedenem primeru ni bilo storjeno.

4.3.4. KRATKO O (NE)IZVEDBI GLAVNE OBRAVNAVE, KADAR TAKO DOLOČA POSEBNA ZAKONSKA UREDITEV

Kot primer, v katerem specialni zakon izključuje izvedbo glavne obravnave, lahko navedemo zadevo *I U 1880/2013* z dne 20. 1. 2015, v kateri je tožnica izpodbijala odločbo Agencije za

²²⁵ Pri teh zadevah je glavna obravnava načeloma obligatorna.

javni nadzor nad revidiranjem o začetku postopka za izrek opomina nad opravljanjem nalog pooblaščne ocenjevalke vrednosti podjetij tožnice. Odločitev o neizvedbi glavne obravnave je sodišče pojasnilo z eno povedjo: »Na podlagi 115. člena ZRev-2 je sodišče o zadevi odločilo brez glavne obravnave na nejavni seji.« 115. člen navedenega zakona pa določa: »Sodišče odloča praviloma brez obravnave,« iz česar izhaja, da sodišče ne odloča brez obravnave vedno, zaradi česar bi po našem mnenju tudi v tem primeru bila potrebna širša obrazložitev, zakaj glavna obravnava ni potrebna.²²⁶

4.3.5. ZAKLJUČNE UGOTOVITVE

Po tako opravljenem pregledu sodne prakse gre ugotoviti, da se Upravno sodišče sicer zaveda pomena glavne obravnave za stranko in vsaj na konceptualni ravni sprejema, da je izvedba le-te pravilo, vse ostalo pa zgolj njegova izjema. V praksi je sicer število glavnih obravnav v primerjavi s celotnim pripadom na sodišče še vedno zanemarljivo majhno, vendar pa je v več primerih opazen odmik od pavšalnega, lapidarnega in formalističnega utemljevanja neizvedbe glavne obravnave s trditvami, da »stranka ni predložila nobenih dokazov, ki bi lahko vplivali na drugačno ugotovitev dejanskega stanja«,²²⁷ ali »tožnik ni navedel nobene okoliščine ali trditve, na podlagi katere bi bilo mogoče sklepati, da bo na ta način mogoče dejansko stanje dopolniti z ugotovitvami, ki bi utegnile biti pomembne za odločitev«. ²²⁸

Pri tem pa ne gre spregledati dejstva, da je še vedno kljub izboljšanju stanja na tem področju relativno veliko sodb, v katerih ostane odločitev, da se glavna obravnava ne izvede, povsem brez obrazložitve ali pa je le-ta izrazito skopa, in to celo po objavi sodbe ESČP v zadevi *Mirovni Inštitut*, zato bo moralo Upravno sodišče na tem gotovo še delati.

Pomembna je tudi ugotovitev, da Upravno sodišče praktično vedno utemelji neizvedbo glavne obravnave s sklicevanjem na dejansko stanje (denimo, da glede tega ni spora), kar je sicer skladno z zakonom (seveda, kadar je obrazložitev ustrezna), vendar ne gre spregledati dejstva, da lahko Upravno sodišče z glavno obravnavo sanira tudi morebitne procesne kršitve, do katerih je prišlo v postopku pred upravnim organom,²²⁹ kar mu omogoči, da nemudoma zavrne tožbo, ker je upravni akt pravilen, morebitne procesne kršitve pa odpravljene, ali pa odloči v sporu polne jurisdikcije (ob izpolnjenih pogojih) in spremeni upravni akt. V obeh primerih se izogne

²²⁶ O skladnosti take ureditve z Ustavo pa več na drugih mestih.

²²⁷ Npr. sodba Upravnega sodišča III U 352/2014 z dne 13. november 2015.

²²⁸ Npr. sodba Upravnega sodišča I U 1506/2014 z dne 23. december 2015.

²²⁹ Primerjaj 2. točko drugega odstavka 63. člena ZUS-1.

kasiranju, ki samo po nepotrebnem podaljšuje postopek in niti ne jamči, da se zadeva ne bo znova znašla pred Upravnim sodiščem (saj je upravni akt, ki ga v ponovljenem postopku izda upravni organ, seveda znova mogoče izpodbijati). Res je sicer, da Upravno sodišče ne sme prevzemati vloge upravnega organa in odločati namesto njega, za to niti ni usposobljeno, niti ni to njegov namen. Zadržanost pri odločanju v sporu polne jurisdikcije in preko tega tudi pri izvajanju glavnih obravnav z namenom saniranja procesnih kršitev je zato do neke mere utemeljena. Vendar pa naj ima pravica do učinkovitega sodnega varstva, kadar je to mogoče, vsekakor prednost pred morebitnimi institucionalnimi ovirami za tako postopanje sodišča.

Ob tem gre dodati, da Upravno sodišče tudi druge odločitve procesne narave obrazlaga skrajno skopo – najbolj je to vidno v odločitvi, da ne odloči v sporu polne jurisdikcije, saj je ta pogosto utemeljena le z: »Sodišče ni odločilo v sporu polne jurisdikcije, saj za to po njegovi presoji niso izpolnjeni pogoji.«²³⁰ Taka obrazložitev načeloma ni problematična, kadar se sodba zavrne, saj v primeru zavrnitve odločanje v sporu polne jurisdikcije pojmovno ni mogoče. Vendar pa obstaja kopica primerov, ko je taka obrazložitev podana tudi v primerih, ko se tožbi ugodi.²³¹ Ker je za stranko finančno in časovno odločitev v sporu polne jurisdikcije veliko olajšanje v primerjavi s kasiranjem (ki seveda stranki ne obeta nujno uspeha), bi bilo prav, da sodišče tudi te odločitve tehtneje obrazloži. Dejstvo namreč je, da postopkovno pravo ne opravlja zgolj ancilarne funkcije materialnemu pravu (torej ne služi zgolj uveljavitvi slednjega), pač pa samo zase pomeni zagotovilo za pošten postopek in končni odločitvi (ki mora seveda biti skladna z materialnim pravom) nudi potrebno legitimnost in ji da moč, da stranko prepriča in ji (kljub zanjo morebitni neugodni odločitvi) utrjuje, ne pa omaja zaupanje v pravni red.

Tako lahko povzamemo, da je na področju izvajanja glavnih obravnav pred Upravnim sodiščem opazen napredek, v smislu, da so odločbe v tej smeri vedno bolj obrazložene, čeprav še vedno preveč odločb ne izpolnjuje standarda, ki ga v svoji sodni praksi vzpostavlja Vrhovno sodišče in ki izhaja tudi iz sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*, preveč pa je tudi odločb, ki so v tem delu docela neobrazložene. Po drugi strani pa niti omenjena sodba, niti strožja praksa Vrhovnega sodišča na številnost glavnih obravnav očitno (še) ni vplivala, čeprav bi pogostejše izvajanje le-teh mogoče v mnogih primerih pospešilo postopke in preprečevalo odvečno kasiranje.

²³⁰ Npr. sodbe Upravnega sodišča I U 195/2015 z dne 16. junij 2015 ter I U 509/2010 z dne 8. marec 2011.

²³¹ Glej op. 238.

Še vedno je problematično tudi konfuzno navajanje pravne podlage za odločanje na seji, ki velikokrat nasprotuje utemeljitvi neizvedbe glavne obravnave tako, da iz utemeljitve izhaja, da o dejanskem stanju ni bilo spora, glede na navedeno pravno podlago pa o tem spor je bil, vendar predloženi dokazi niso dovoljeni ipd. Tako malomarno navajanje podlage gotovo ne more prispevati k jasnosti, razumljivosti in s tem legitimnosti sodb Upravnega sodišča, zato je to vsekakor treba izboljšati.

Sicer pa velja temeljna ugotovitev, da gre praksa Upravnega sodišča glede tega vprašanja v pravo smer, k čemur je gotovo veliko prispevala tudi odločitev ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*. Kljub vsemu namreč gre poudariti, da so vsi organi dolžni skrbeti za zakonitost in pravilnost tako procesnega, kot materialnopravnega postopanja, pri čemer je vloga Upravnega sodišča v prvi vrsti vloga varuha zakonitosti, ta pa kot tak ne more in ne sme prevzeti funkcije uprave in namesto nje ugotavljati dejanskega stanja in sprejemati odločitev v upravnih zadevah.

5. VPLIV STALIŠČ ESČP O GLAVNI OBRAVNAVI NA NJENO IZVAJANJE SKOZI PRIZMO SODNIKOV

Peto poglavje bralcu z analizo anketnih vprašalnikov ponudi vpogled v razmišljanje pravnikov, ki so v praksi akterji upravnosodnega odločanja. Uvodoma so predstavljeni podatki o namenu in vzorcu anketiranja, v jedru pa so analizirani odgovori anketnih vprašanj, ki so jih posredovali sodniki Upravnega sodišča in upravnega oddelka Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, deloma pa je analiziran tudi anketni vprašalnik, ki je bil pripravljen za odvetnike, in sicer v delu, kjer obstajajo razhajanja v stališčih med sodniško in odvetniško populacijo. Anketna vprašanja so se nanašala na kriterije, po katerih se v posamezni zadevi odločijo za (ne)izvedbo glavne obravnave, splošno vrednotenje (prednosti in slabosti) te procesne faze, napoved vpliva nedavne odločitve ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* na število izvedenih glavnih obravnav v prihodnosti, razumevanje pravice do sodnega varstva, odločanje po sodniku posamezniku, psihološke vidike izvedene glavne obravnave in ustreznost zakonske ureditve.

AVTORICA: Katja Štemberger²³²

AVTORJA: Ida Bahorić, Leon Privšek²³³

5.1. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV

5.1.1. PREDMET, NAMEN IN CILJ RAZISKAVE

Raziskovalno delo z naslovom »*Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu*« skuša, v luči obsodbe Slovenije pred ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*, osvetliti aktualno problematiko izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu z vidika subjektov, ki so v njem neposredno udeleženi, tj. sodnikov, odvetnikov kot pooblaščenecv stranke in državnih odvetnikov. Z obsodbo Slovenije pred ESČP je namreč postalo jasno, da Slovenija ne spoštuje standardov, ki jih glede izvedbe ustne obravnave določa EKČP v prvem odstavku 6. člena, na kar je že pred obsodbo opozarjalo Vrhovno sodišče Republike Slovenije, vendar je bilo v svojih opozarjanjih pogosto neuspešno. Z raziskavo smo želeli ugotoviti, kaj je dejanski razlog za neizvajanje glavnih obravnav v upravnem sporu, kakšen vpliv bo imela obsodba Slovenije pred

²³² Avtorica kritične analize raziskave.

²³³ Avtorja grafov, tabel in drugih številčnih prikazov.

ESČP na organizacijo in delo sodišč ter izvajanje glavnih obravnav v praksi, ali je po mnenju anketirancev trenutna ureditev upravnega spora v ZUS-1 v delu, ki se nanaša na odločanje na glavni obravnavi, ustrežna, ter na podlagi ugotovitev oblikovati predlog najbolj optimalne pravne ureditve in prakse odločanja v upravnem sporu v prihodnje.

5.1.2. RAZISKOVALNA SKUPINA, METODE DELA, OMEJITVE RAZISKAVE

K raziskavi so bili povabljeni vsi sodniki Upravnega sodišča in upravnega oddelka Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, tj. 35 sodnikov, od katerih jih 28 prihaja iz vrst Upravnega sodišča, 7 pa iz upravnega oddelka Vrhovnega sodišča. Pri raziskavi je sodelovalo 15 sodnikov, kar predstavlja 42,86% sodniške populacije, specializirane za zadeve iz upravnega področja. Poleg sodnikov smo k sodelovanju povabili tudi odvetnike in državne odvetnike. Žal vzorec anketiranih odvetnikov in državnih odvetnikov ni reprezentativen, kar pripisujemo manjši odzivnosti anketirancev v času sodnih počitnic, ko se je anketa izvajala. Kljub temu bomo odgovore odvetnikov v omejenem obsegu uporabili za prikaz razlik z odgovori sodniške populacije, anketnega vprašalnika oblikovanega za državno odvetništvo pa sploh ne bomo uporabili. Iz odvetniških vrst je bilo k raziskavi povabljenih skupaj 42 odvetnikov in odvetniških pisarn, pri čemer je sodelovalo samo 16 odvetnikov, od vseh državnih odvetnikov, ki so bili povabljeni k raziskavi pa smo prejeli le en odgovor.

Ker je raziskava potekala v obdobju sodnih počitnic (v drugi polovici julija in avgusta), je število pridobljenih odgovorov zaradi večje neodzivnosti zaradi dopustov nekoliko manjše kot bi bilo v katerem drugem obdobju, kar je potrebno pri analizi rezultatov raziskave upoštevati. Podatke smo pridobivali s pomočjo »Google vprašalnikov«, ki so bili oblikovani ločeno za sodnike, odvetnike in državne odvetnike, v določenih delih pa so se vprašanja tudi prekrivala. Pridobljene podatke smo analizirali in obdelali z uporabo programa »Microsoft Office Excel« ter jih prikazali v obliki tabel in grafov.

Anketni vprašalnik za sodnike je obsegal 19 vprašanj različnega tipa. Pri zaprtem tipu vprašanj so sodniki²³⁴ odgovarjali z DA ali NE, ponekod so lahko svojo izbiro tudi pojasnili, pri vprašanjih z vnaprej ponujenimi odgovori so anketiranci izbirali med enim ali več odgovorov, vprašanja v obliki postavljenih trditev so anketiranci na podlagi (ne)strinjanja ocenjevali s stopenjsko lestvico, pri nekaterih vprašanjih pa jim je bila ponujena tudi možnost odprtega tipa,

²³⁴ V nadaljevanju uporabljamo izraz »anketiranci«, ki se nanaša tako ženski kot moški del anketirane sodniške populacije.

kjer so lahko obširneje podali oziroma obrazložili svoje mnenje. Prvo vprašanje se je nanašalo na starostno kategorijo anketirancev, ostalih 18 pa je neposredno zadevalo obravnavano tematiko.

5.1.3. POSTAVLJENE HIPOTEZE

Z raziskavo smo ugotavljali, ali je po mnenju anketirancev sedanja zakonska ureditev glavne obravnave v upravnem sporu skladna z zahtevami EKČP ter ali se bo zaradi obsodbe Slovenije pred ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* število izvedenih glavnih obravnav povečalo. Pri tem smo si postavili naslednji hipotezi:

H1: Sodba ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* v ničemer ne bo vplivala na spremembo prakse izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu.

H2: Trenutna zakonska ureditev glavne obravnave v ZUS-1 je skladna z zahtevami, ki jih glede poštenega postopka določa EKČP v prvem odstavku 6. člena

5.1.4. ANALIZA ANKETNIH VPRAŠALNIKOV ZA SODNIKE²³⁵

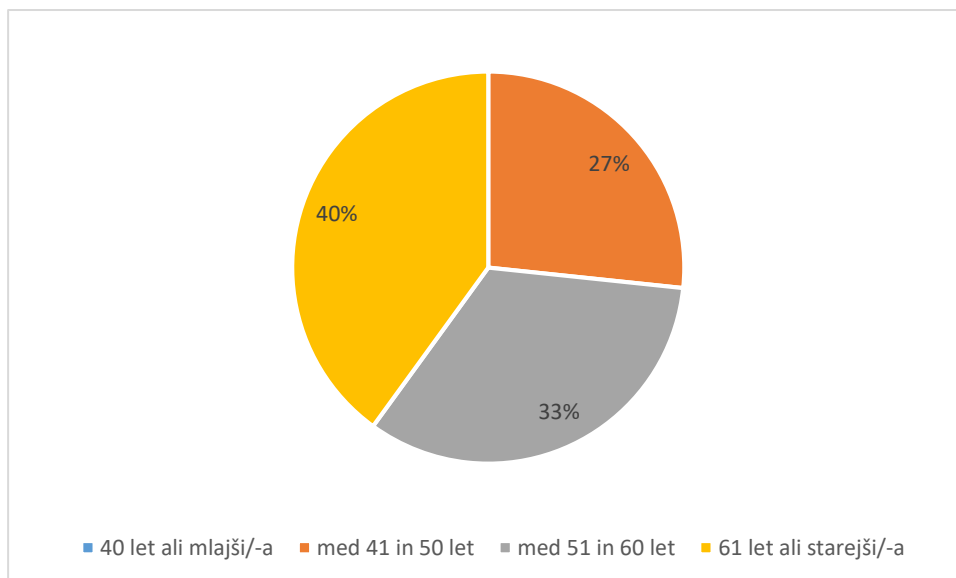
Analiza anketnih vprašalnikov je sestavljena iz posameznih vprašanj, ki jim sledi tabelarni in grafični prikaz odgovorov nanje. Prikazu sledi tudi jezikovna interpretacija odgovorov ter ugotovitve, ki smo jih na podlagi odgovorov zavzeli.

1. Označite starostno skupino, v katero spadate.

starost sodnikov	število oseb	odstotek %
40 let ali mlajši/-a	0	0
med 41 in 50 let	4	27
med 51 in 60 let	5	33
61 let ali starejši/-a	6	40

Tabela 1: Starost sodnikov (N = 15)

²³⁵ Anketni vprašalnik za sodnike je vseboval vprašanja fakultativne narave, kar pomeni, da anketirancem na vsa vprašanja ni bilo treba odgovoriti. Število odgovorov se zato pri nekaterih vprašanjih ne ujema s številom vseh anketirancev, kar je razvidno iz grafičnih in drugih prikazov.



Graf 1: Starost sodnikov (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

Iz podatkov izhaja, da največje število anketirancev sodi v starostno skupino 61 let ali več. Med anketiranci ni sodnikov, starih 40 let ali mlajših.

Z določitvijo starostne kategorije smo želeli ugotoviti, ali je pogled na zahteve glede izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu starostno pogojen. Ugotovili smo, da med odgovori najstarejših in najmlajših sodelujočih ni bistvenega odstopanja, kar pomeni, da razumevanje pomena, ki ga ima izvedena glavna obravnava v upravnem sporu, ni starostno obarvana.

2. Kakšen vpliv bi imela pogostejša izvedba glavne obravnave v upravnem sporu na hitrejšo razrešitev zadeve?

1 – sploh ne bi vplivala	2	3	4	5 – zelo bi vplivala
5	4	4	2	0

Tabela 2: Lestvica vpliva pogostejše izvedbe glavne obravnave na hitrejšo rešitev zadeve (N = 15)



Graf 2: Lestvica vpliva pogostejše izvedbe glavne obravnave na hitrejšo razrešitev zadeve (N = 15)

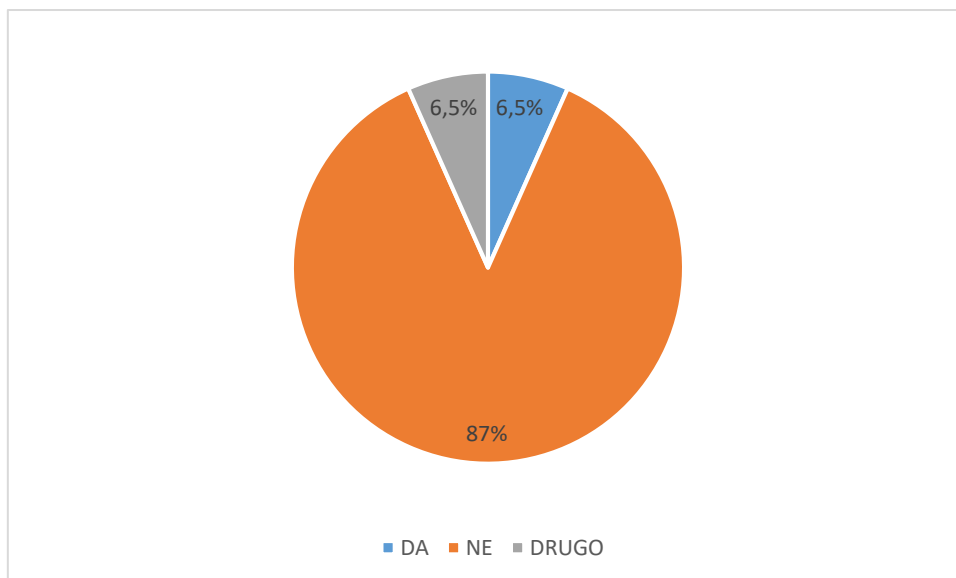
Interpretacija odgovorov:

Po mnenju večine anketirancev pogostejša izvedba glavne obravnave v upravnem sporu nima vpliva na hitrejšo rešitev zadeve. Zgolj dva anketiranca menita, da bi izvedba glavne obravnave lahko vplivala na hitrejšo rešitev spora. Večinsko stališče je torej, da med odločanjem sodišča na podlagi prej izvedene glavne obravnave in hitrostjo rešitve zadeve ni medsebojne povezave.

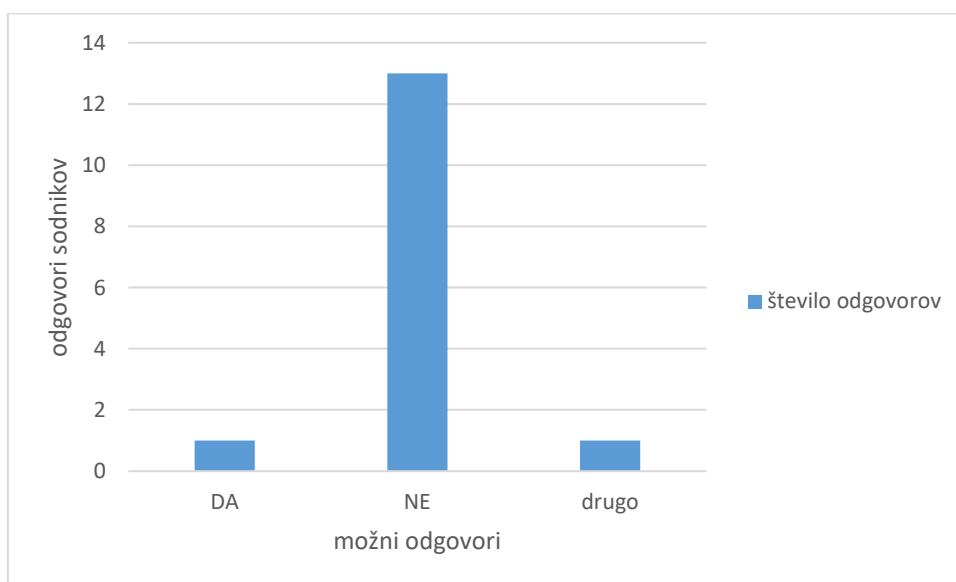
3. Ali menite, da bi se morala glavna obarvava izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva?

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
DA	1	6,5
NE	13	87
drugo	1	6,5

Tabela 3: Glavna obravnava bi se morala izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva (N = 15)



Graf 3: Glavna obravnava bi se morala izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva (N = 15)



Graf 4: Glavna obravnava bi se morala izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

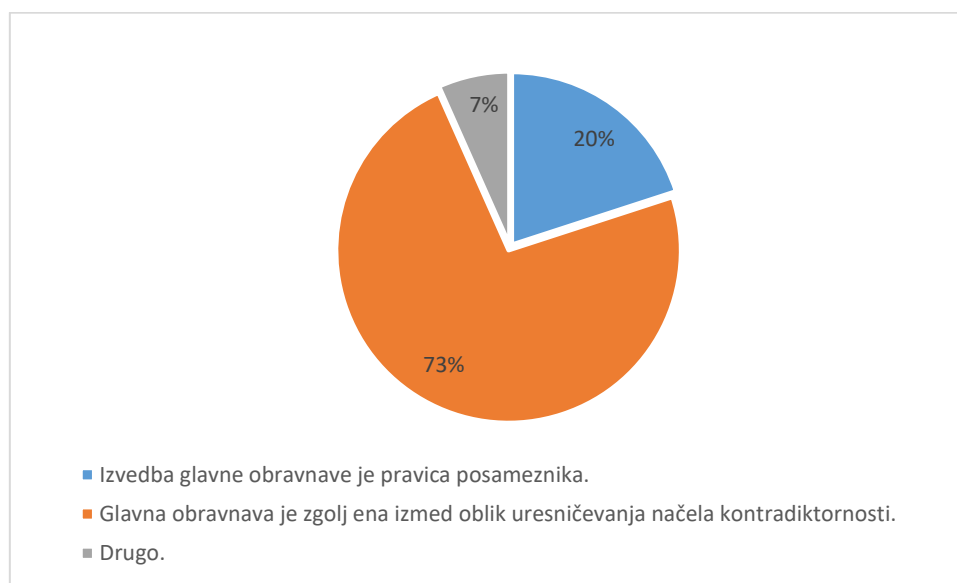
Samo eden od anketirancev meni, da bi se morala glavna obravnava izvesti vsakič, ko to stranka zahteva, večina pa je mnenja, da zahteva stranke na samo izvedbo glavne obravnave ne vpliva, saj je sodišče pri odločitvi, ali bo glavno obrnavo razpisalo, povsem neodvisno in avtonomno. Eden izmed anketirancev je mnenja, da je izvedba glavne obravnave odvisna od drugih dejavnikov, kot npr. če je v zadevi sporno dejansko stanje, kar vpliva na odločitev sodišča, če je v postopku pred upravnim organom prišlo do kršitve pravil postopka, ki jo lahko odpravi sodišče, nikakor pa ne v primeru, ko je sporna zgolj uporaba materialnega prava.

Čeprav iz obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* izhaja, da je ESČP dejstvu, da glavna obravnava ni bila izvedena kljub izrecni zahtevi stranke, pripisalo precejšen pomen pri sprejemu končne odločitve, anketiranci postavljeni zahtevi stranke ne dajejo teže, saj so si precej enotni v stališču, da zahteva stranke za izvedbo glavne obravnave na samo odločitev sodišča o tem, ali bo razpisalo glavno obravnavo ne vpliva in je sodišču ni treba upoštevati.

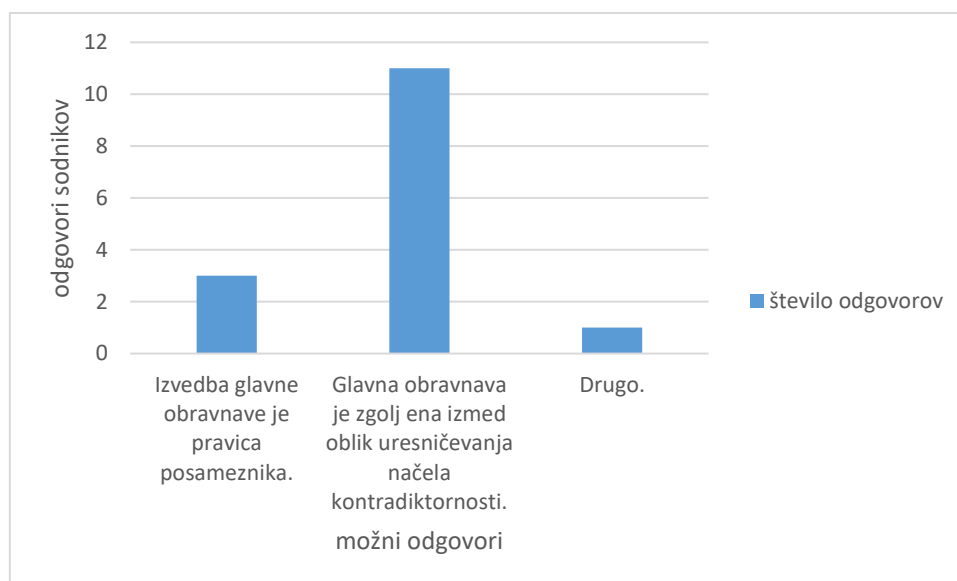
4. Ali je izvedba glavne obravnave po Vašem mnenju pravica posameznika ali zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti, ki mu je lahko zadoščeno na različne načine?

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
Izvedba glavne obravnave je pravica posameznika.	3	20
Glavna obravnava je zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti.	11	73
Drugo.	1	7

Tabela 4: Glavna obravnava kot pravica posameznika ali kot uresničevanje načela kontradiktornosti (N = 15)



Graf 5: Glavna obravnava kot pravica posameznika ali kot uresničevanje načela kontradiktornosti (N = 15)



Graf 6: Glavna obravnava kot pravica posameznika ali kot uresničevanje načela kontradiktornosti (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

Iz odgovorov anketirancev izhaja, da je izvedba glavne obravnave zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti (ta odgovor je izbralo 11 anketirancev, tj. 73% sodnikov) in ne pravica posameznika (tako menijo 3 anketiranci, kar predstavlja 20% sodnikov). Eden izmed anketirancev meni, da je izvedba glavne obravnave praviloma zgolj oblika uresničevanja kontradiktornosti, ki pa lahko v nekaterih primerih preraste v pravico posameznika. Če to vprašanje beremo v povezavi s prejšnjim, še bolj do izraza pride mišljenje anketirancev, da sodišču glavne obravnave ni treba razpisati vedno, ko to stranka zahteva.

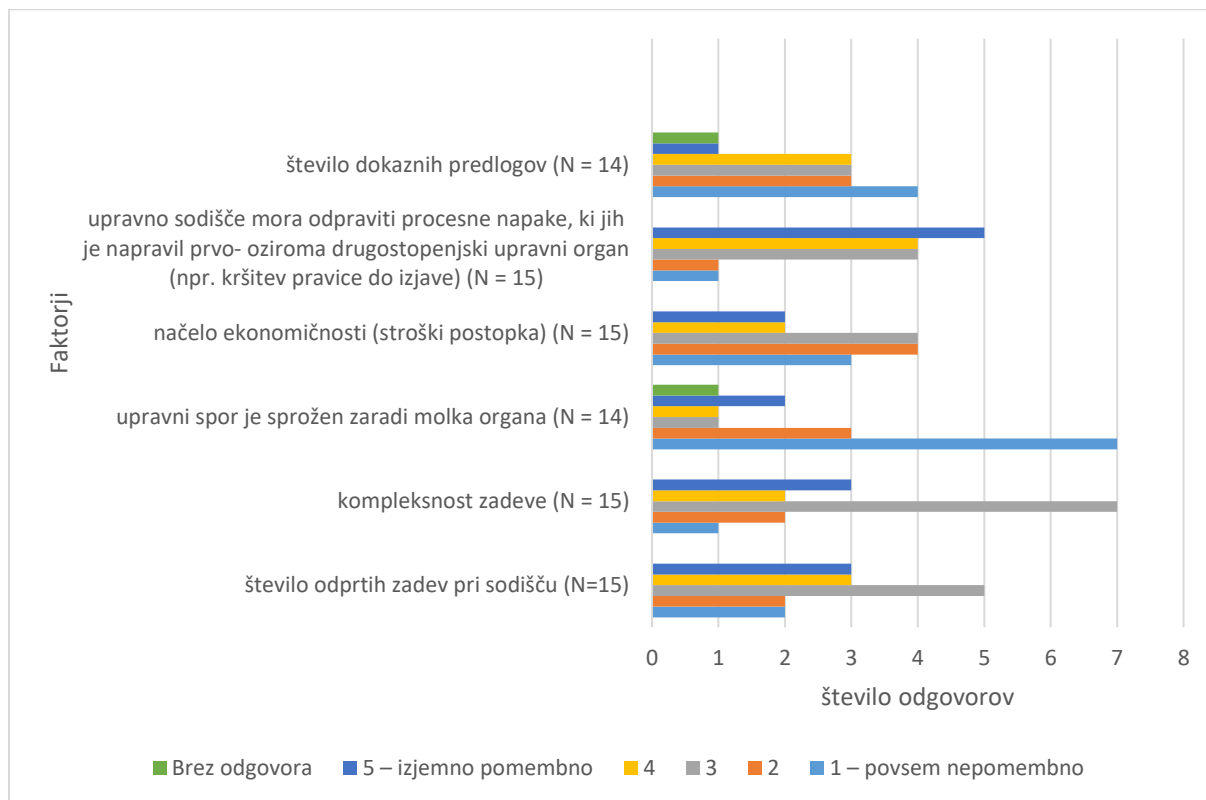
5. Kako pomembni se Vam pri odločanju o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu zdijo naslednji faktorji?²³⁶

faktorji	1 – povsem nepomembno	2	3	4	5 – izjemno pomembno
število odprtih zadev pri sodišču (N=15)	2	2	5	3	3
kompleksnost zadeve (N = 15)	1	2	7	2	3
upravni spor je sprožen zaradi molka organa (N = 14)	7	3	1	1	2
načelo ekonomičnosti (stroški postopka) (N = 15)	3	4	4	2	2
upravno sodišče mora odpraviti procesne napake, ki jih je napravil prvo- oziroma	1	1	4	4	5

²³⁶ Na to vprašanje niso v celoti odgovorili vsi anketiranci. Število anketiranih, ki je podalo svoje odgovore je razvidno iz tabele in grafa.

drugostopenjski upravni organ (npr. kršitev pravice do izjave) (N = 15)					
število dokaznih predlogov (N = 14)	4	3	3	3	1

Tabela 5: Lestvica pomembnosti določenih faktorjev pri odločanju o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu



Graf 7: Lestvica pomembnosti določenih faktorjev pri odločanju o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu

Interpretacija odgovorov:

Pri tem vprašanju so anketiranci ocenjevali pomen, ki ga imajo navedeni faktorji pri odločanju sodišča o razpisu glavne obravnave. Po njihovem mnenju najpomembnejši faktor predstavlja obstoj procesnih napak (npr. kršitev pravice do izjave), do katerih je prišlo pri izdaji upravnega akta pred upravnimi organi in jih mora sodišče odpraviti. Molk upravnega organa, zaradi katerega je bil sprožen upravni spor, se zdi anketirancem najmanj pomemben faktor pri odločanju o razpisu glavne obravnave.

Iz dejstva, da se anketirancem v primeru molka organa izvedba glavne obravnave ne zdi potrebna, lahko sklepamo, da sodišča v večini primerov zadevo avtomatično vrnejo upravnemu organu v ponovno odločanje. S tem pa sodišča tvegajo, da se bo postopek podaljšal še za dodatni mesec. To pa lahko vodi v zavlačevanje postopka, saj zadeva dlje časa sploh ne bo vsebinsko

obravnavana in ne hitrejšo rešitev zadeve, ki po mnenju anketirancev predstavlja temeljni razlog sodišča za odločanje na seji, kar izhaja iz njihovih odgovorov v nadaljevanju.

6. Upravni spor je zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (in s tem posegla v načelo ekonomičnosti postopka), saj je večina zadev, ki jih Upravno sodišče obravnava, takšne narave, da se sporno dejansko stanje lahko ugotovi že zgolj na podlagi pisnega gradiva, ki ga predložijo stranke.

1 – sploh se ne strinjam	2	3	4	5 – zelo se strinjam
2	2	1	6	4

Tabela 6: Lestvica strinjanja, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (N = 15)



Graf 8: Lestvica strinjanja, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (N = 15)

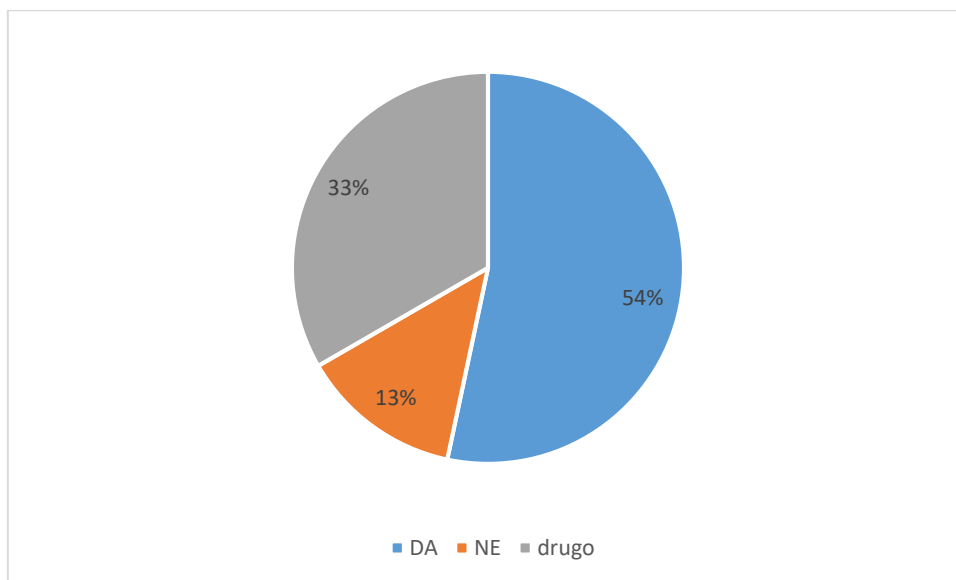
Interpretacija odgovorov:

Večina anketirancev se strinja, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka, manjše število anketirancev pa je nasprotnega mnenja. Če beremo odgovore na to vprašanje v povezavi z odgovori na 2. vprašanje razberemo, da lahko, po mnenju anketirancev, izvedba glavne obravnave vpliva na hitrost postopka le v negativnem smislu, tj. v smislu podaljševanja postopka in ne hitrejše rešitve zadeve. Navedeno je zanimivo tudi z vidika, da ZUS-1 kot splošno pravilo določa odločanje na glavni obravnavi, iz odgovorov anketirancev pa posredno izhaja, da je z vidika ekonomičnosti postopka v večini primerov treba uporabiti izjeme od splošnega pravila in o zadevi odločiti na seji.

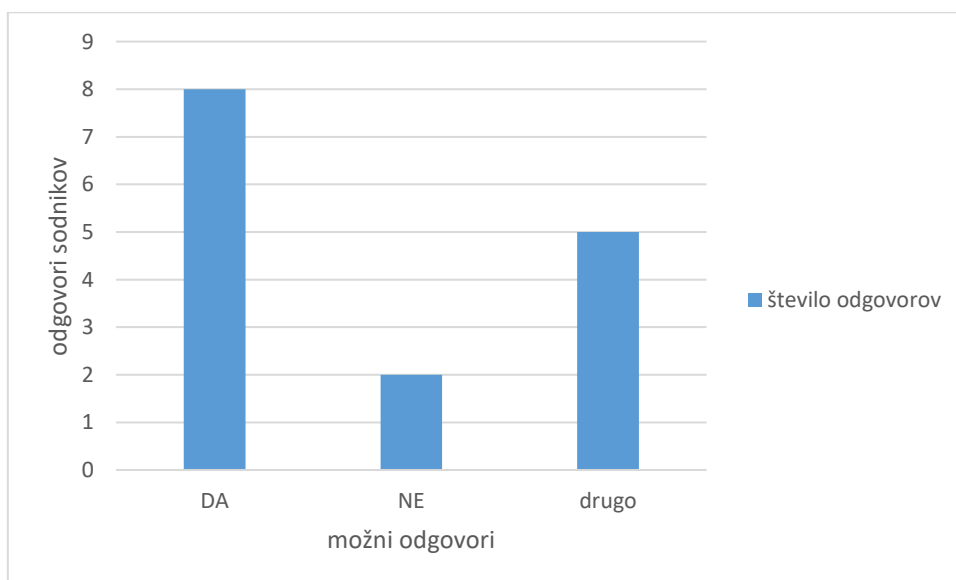
7. Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo.

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
DA	8	54
NE	2	13
drugo	5	33

Tabela 7: Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo (N = 15)



Graf 9: Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo (N = 15)



Graf 10: Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

Večina anketiranih (54%) se strinja s trditvijo, da bi izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo. Zgolj 13% jih meni, da med izvedbo glavne obravnave in sodnimi zaostanki ni medsebojne povezave, saj izvedba glavne obravnave ne vpliva na število sodnih zaostankov. Nekateri anketiranci so v svojih odgovori opozorili še na druge dejavnike, ki jih je potrebno upoštevati. Iz njihovih odgovorov izhaja, da je potrebno pri odločanju o razpisu glavne obravnave tehtati med vsemi sodnimi načeli (npr. med pravico do izjave, pravice do odločanja v razumnem roku itd.) in se nato na tej podlagi odločiti, ali je obravnavo potrebno razpisati. Število sodnih zaostankov je po mnenju nekaterih anketirancev odvisno od pripada zadev, pri čemer lahko v idealnih razmerah kljub razpisu obravnave ostanemo v znosnih mejah, brez vpliva na zaupanje v pravo. Do povečanja sodnih zaostankov tudi ne more priti, če se dosledno upoštevajo določbe 59. člena ZUS-1. Anketiranci navajajo tudi, da bi ob pogostejši izvedbi glavne obravnave povečanje sodnih zaostankov lahko preprečili z izvedbo ustreznih organizacijskih ukrepov.

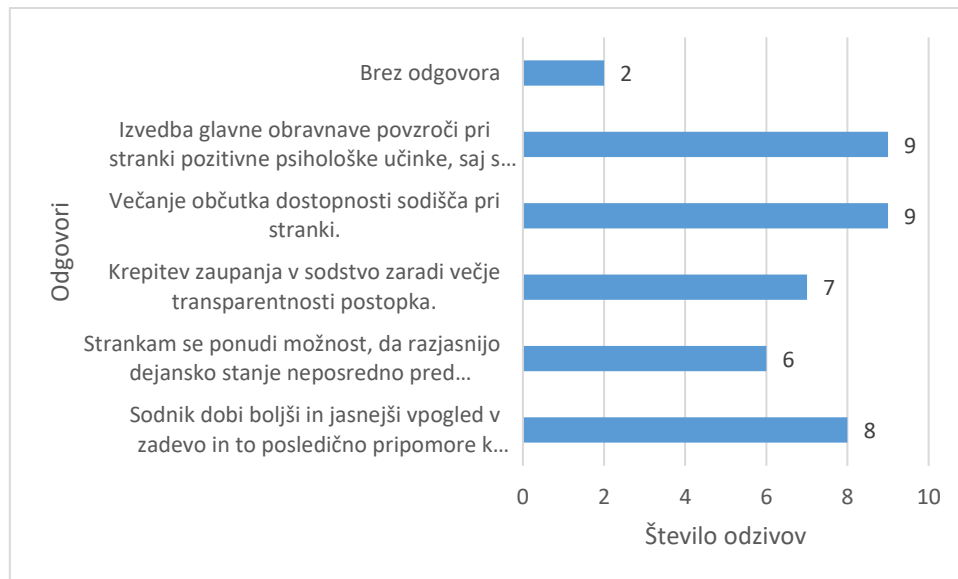
Pri tem vprašanju ponovno pride v ospredje stališče anketirancev, da odločanje na glavni obravnavi vpliva na tek postopka zgolj v negativnem smislu, tj. na način, da se zaradi izvedene glavne obravnave postopek podaljša, kar lahko vodi tudi do sodnih zaostankov.

8. Kakšen je doprinos (prispevek) izvedene glavne obravnave k reševanju zadeve?²³⁷

možna izbira odgovorov	število odgovorov
Sodnik dobi boljši in jasnejši vpogled v zadevo in to posledično pripomore k pravilni odločitvi.	8
Strankam se ponudi možnost, da razjasnijo dejansko stanje neposredno pred sodnikom, ki bo odločal v zadevi.	6
Krepitev zaupanja v sodstvo zaradi večje transparentnosti postopka.	7
Večanje občutka dostopnosti sodišča pri stranki.	9
Izvedba glavne obravnave povzroči pri stranki pozitivne psihološke učinke, saj s tem dobi občutek, da je njena (pravna) stiska resnično in resno obravnavana.	9

Tabela 8: Doprinos (prispevek) izvedene glavne obravnave k reševanju zadeve (N = 13)

²³⁷ Na to vprašanje je odgovorilo le 13 anketirancev, kar je razvidno iz tabele in grafičnega prikaza. Anketiranci so lahko izbirali med več odgovori, zato je število odgovorov večje od števila tistih anketiranih, ki so na vprašanje odgovorili.



Graf 11: Doprinos (prispevek) izvedene glavne obravnave k reševanju zadeve (N = 13)

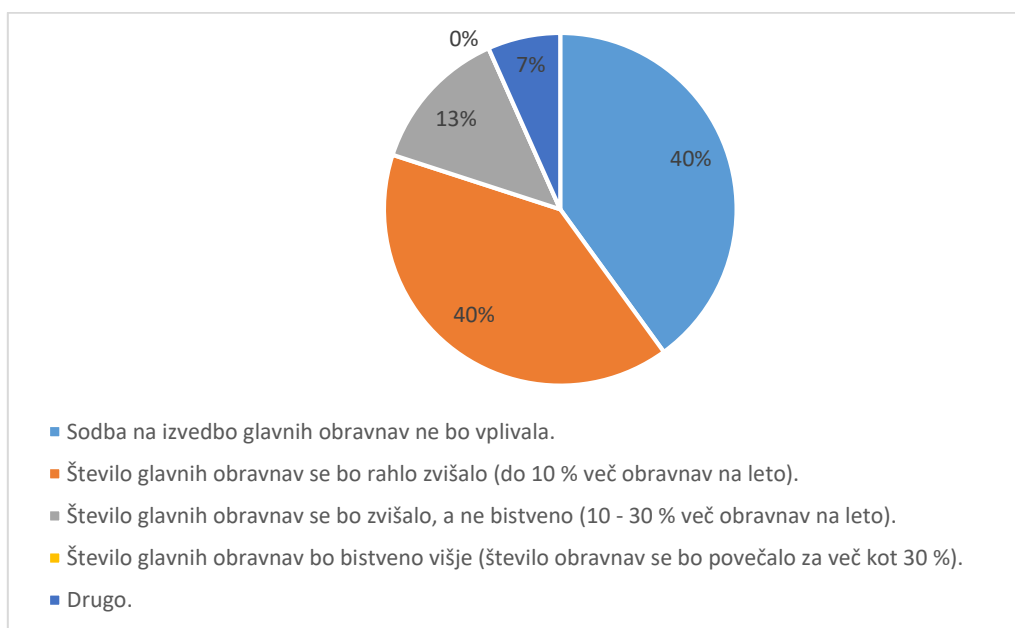
Interpretacija odgovorov:

Izvedba glavne obravnave pri reševanju zadeve ima po mnenju večine anketirancev pozitivne učinke, saj na eni strani sodnikom omogoča, da dobijo boljši in jasnejši vpogled v zadevo, kar pripomore k sprejemu pravilne odločitve, na drugi strani pa poveča občutek strank, da se njihova zadeva obravnava resno in občutek dostopnosti sodišča, s tem pa se krepi zaupanje v sodstvo. Anketiranci so torej mnenja, da izvedba glavne obravnave v veliki meri vpliva na posameznikovo dožemanje pravičnosti postopka in posledično krepi zaupanje javnosti v pravo. Ta faktor pa očitno pri odločanju sodnika o tem, ali bo v konkretnem primeru razpisal glavno obravnavo, ni v ospredju, saj iz predhodnih odgovorov anketirancev izhajajo, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da je o večini primerov mogoče odločiti že na podlagi pisnega gradiva.

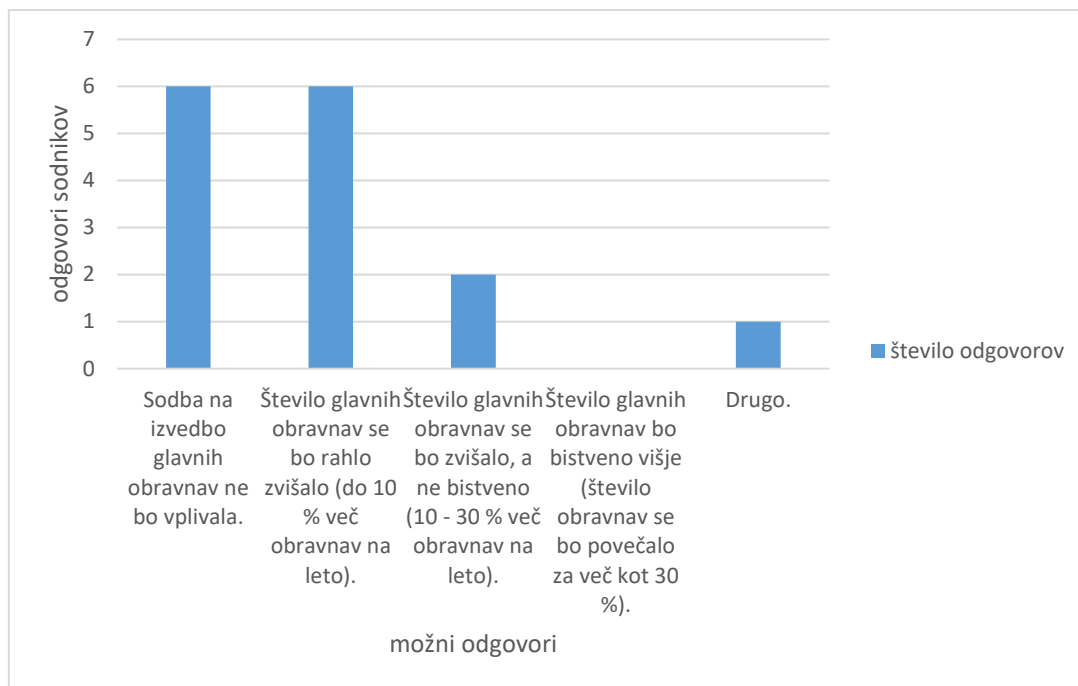
9. Ali menite, da se bo zaradi sodbe ESČP (*Mirovni inštitut proti Sloveniji*) število opravljenih glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo?

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
Sodba na izvedbo glavnih obravnav ne bo vplivala.	6	40
Število glavnih obravnav se bo rahlo zvišalo (do 10 % več obravnav na leto).	6	40
Število glavnih obravnav se bo zvišalo, a ne bistveno (10 - 30 % več obravnav na leto).	2	13
Število glavnih obravnav bo bistveno višje (število obravnav se bo povečalo za več kot 30 %).	0	0
Drugo.	1	7

Tabela 9: Zaradi sodbe ESČP (*Mirovni inštitut proti Sloveniji*) se bo število glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo (N = 15)



Graf 12: Zaradi sodbe ESČP (*Mirovni inštitut proti Sloveniji*) se bo število glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo (N = 15)



Graf 13: Zaradi sodbe ESČP (*Mirovni inštitut proti Sloveniji*) se bo število glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo ($N = 15$)

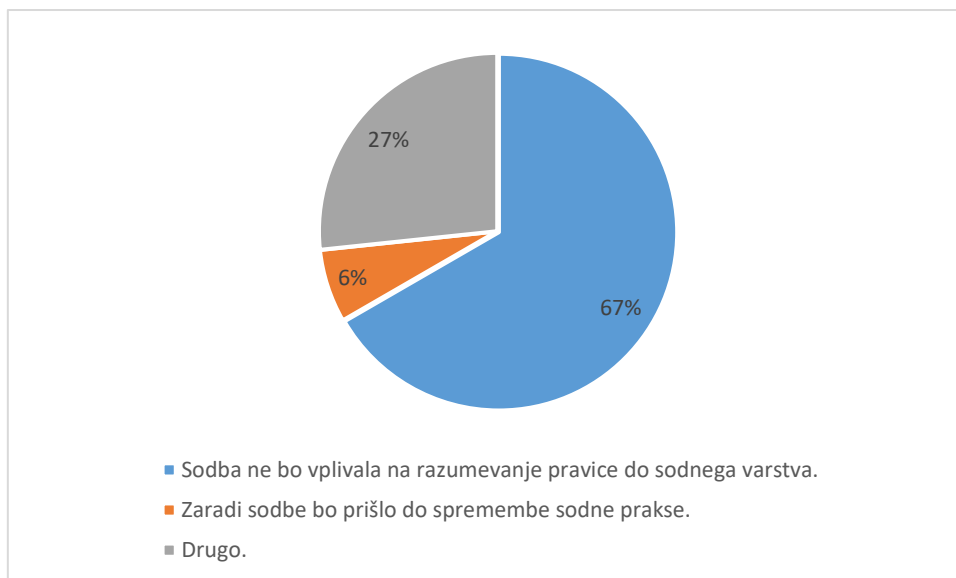
Interpretacija odgovorov:

Kar 40% vseh anketirancev meni, da sodba ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* ne bo bistveno vplivala na število opravljenih glavnih obravnav v upravnem sporu, enako je število tistih, ki menijo, da se bo zaradi sodbe njihovo število le rahlo zvišalo, vendar ne za kot 30% na leto, nihče izmed njih pa ne meni, da bo odločitev bistveno vplivala na odstotek izvedenih glavnih obravnav letno. Eden izmed anketirancev je dodal, da se bo število glavnih obravnav sicer zvišalo, vendar ne zaradi sodbe ESČP.

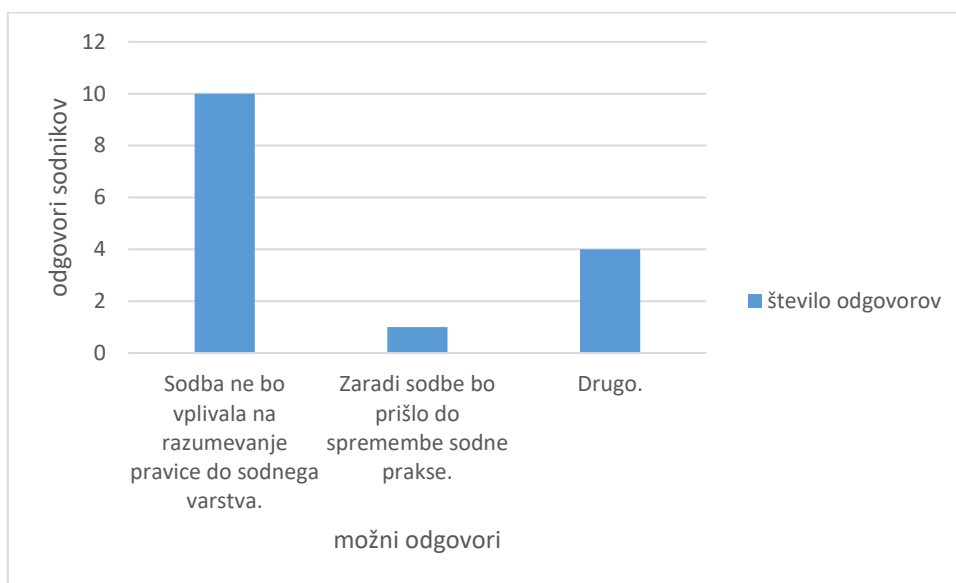
10. Ali obrazložitev iz sodbe ESČP *Mirovni inštitut proti Sloveniji* ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali zgolj povzema že oblikovana stališča sodišča?

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
Sodba ne bo vplivala na razumevanje pravice do sodnega varstva.	10	67
Zaradi sodbe bo prišlo do spremembe sodne prakse.	1	6
Drugo.	4	27

Tabela 10: Ali obrazložitev iz sodbe ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali povzema že oblikovana stališča sodišča ($N = 15$)



Graf 14: Ali obrazložitev iz sodbe ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali povzema že oblikovana stališča sodišča (N = 15)



Graf 15: Ali obrazložitev iz sodbe ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali povzema že oblikovana stališča sodišča (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

Večina anketirancev meni, da obrazložitev iz sodbe ESČP ne ustvarja nove prakse na področju pravice do sodnega varstva. Po mnenju nekaterih je do spremembe sodne prakse prišlo že pred izdajo te sodbe. Iz obrazložitve sodbe ESČP po mnenju anketirancev tudi izhaja, da je sicer izvedba glavne obravnave v ZUS-1 urejena primerno. Če sodišče skrbno obrazloži, zakaj glavne

obravnav ne bo razpisalo, je pravici do sodnega varstva zadoščeno. Samo en anketiranec meni, da se bo zaradi sodbe vzpostavila praksa izvajanja glavnih obravnjav.

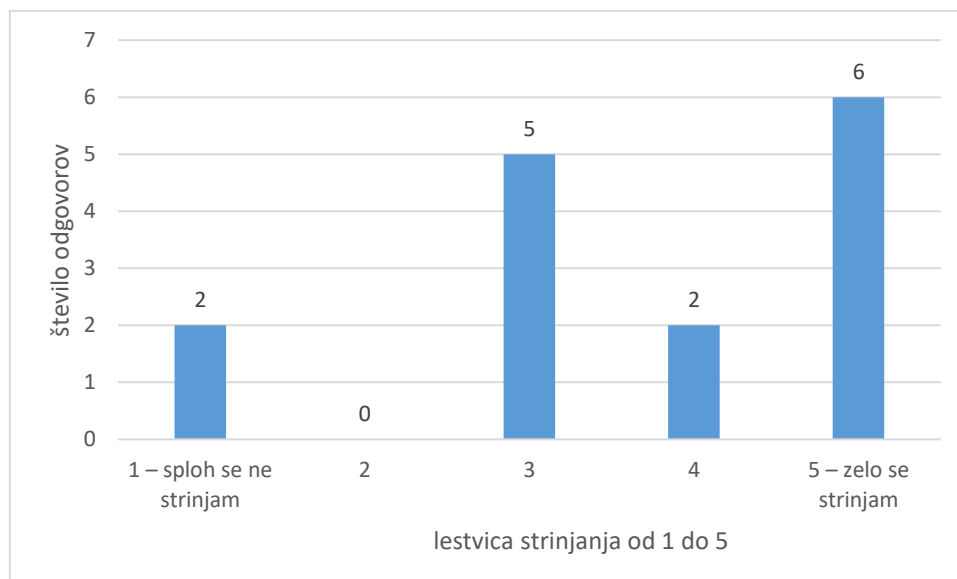
Čeprav so nekateri anketiranci mnenja, da je do spremembe sodne prakse na področju razumevanja pravice do sodnega varstva prišlo že pred izdajo sodbe ESČP, to ne izhaja iz dejstva, da je Vrhovno sodišče že pred obsodbo Slovenije sodnike spodbujalo, naj pogosteje razpisujejo glavne obravnave, saj so slednji v večini primerov odločali na seji.

Pri tem vprašanju je mogoče tudi opaziti neskladje med odgovori nanj in odgovori na prej navedeno vprašanje, saj kar 40% anketirancev meni, da se bo zaradi sodbe ESČP število izvedenih glavnih obravnjav v Sloveniji rahlo povišalo, kar dejansko pomeni, da bo sodba vsaj v določenem obsegu na prakso sodišč vplivala.

11. Ali se strinjate z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*?

1 – sploh se ne strinjam	2	3	4	5 – zelo se strinjam
2	0	5	2	6

Tabela 11: Lestvica strinjanja z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* (N = 15)



Graf 16: Lestvica strinjanja z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

Večina odgovorov se giblje po desni strani lestvice, kar pomeni, da se anketirani strinjajo z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*. Pet anketirancev je neodločenih, dva pa se z obrazložitvijo sploh ne strinjata.

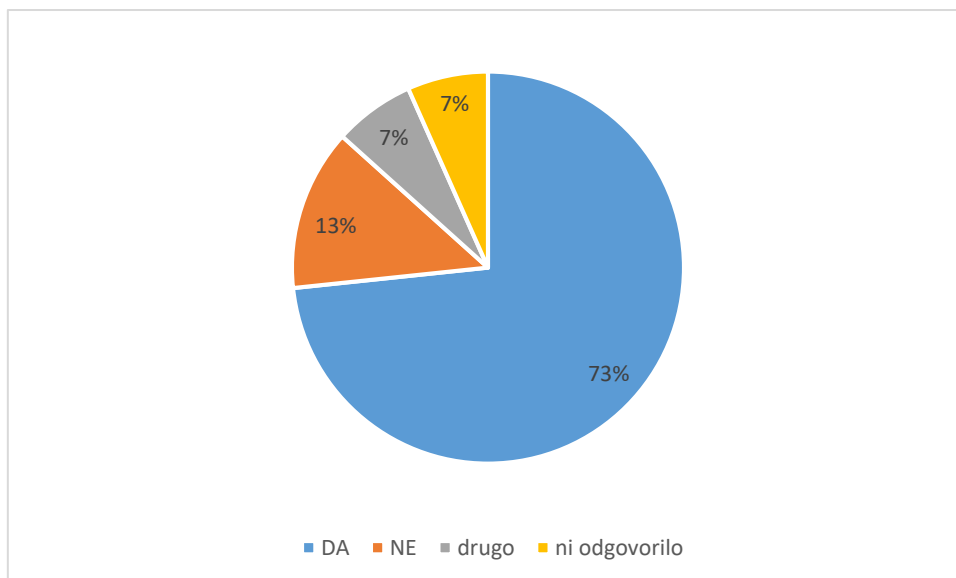
Iz odgovorov na to in na predhodni vprašanji izhaja, da anketiranci hkrati menijo, da se zaradi obsodbe Slovenije pred ESČP razumevanje pravice do sodnega varstva in praksa razpisovanj glavnih obravnav ne bosta spremenili, saj se je praksa razpisovanj glavnih obravnav vzpostavila že pred obsodbo Slovenije pred ESČP hkrati pa se strinjajo z obrazložitvijo, ki jo je v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* podalo ESČP. Možni interpretaciji, ki jih lahko glede teh odgovorov zavzamemo, sta dve: (1) anketiranci menijo, da so sodišča že pred obsodbo v večini primerov sledila zahtevam, ki jih glede izvedbe ustne obravnave določa EKČP v prvem odstavku 6. člena le v konkretni zadevi sodišče ni ravnalo pravilno in je zato odločitev s tega vidika pravilna, oziroma (2) gre ponovno zgolj za protislovje med odgovori, ki so jih anketiranci podali pri različnih vprašanjih, ki se nanašajo na isto tematiko.

12. Ali menite, da bo zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev?²³⁸

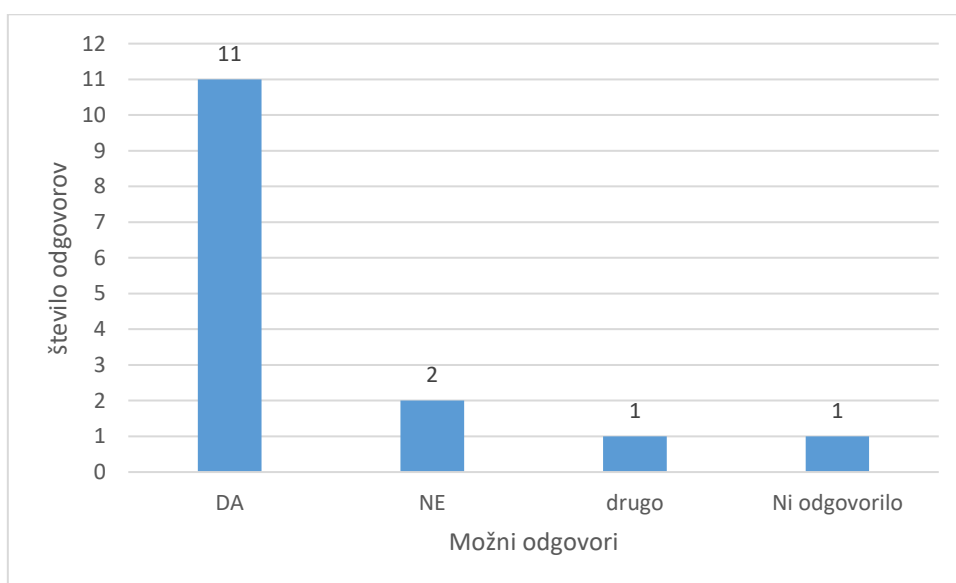
možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
DA	11	73%
NE	2	13%
drugo	1	7%
Ni odgovorilo	1	7%

Tabela 12: Zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu bo narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev (N = 14)

²³⁸ Na navedeno vprašanje je odgovorilo le 14 anketirancev, kar je razvidno iz tabele odgovorov in upoštevano pri procentualnih deležih.



Graf 17: Zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu bo narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev (N = 14)



Graf 18: Zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu bo narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev (N = 14)

Interpretacija odgovorov:

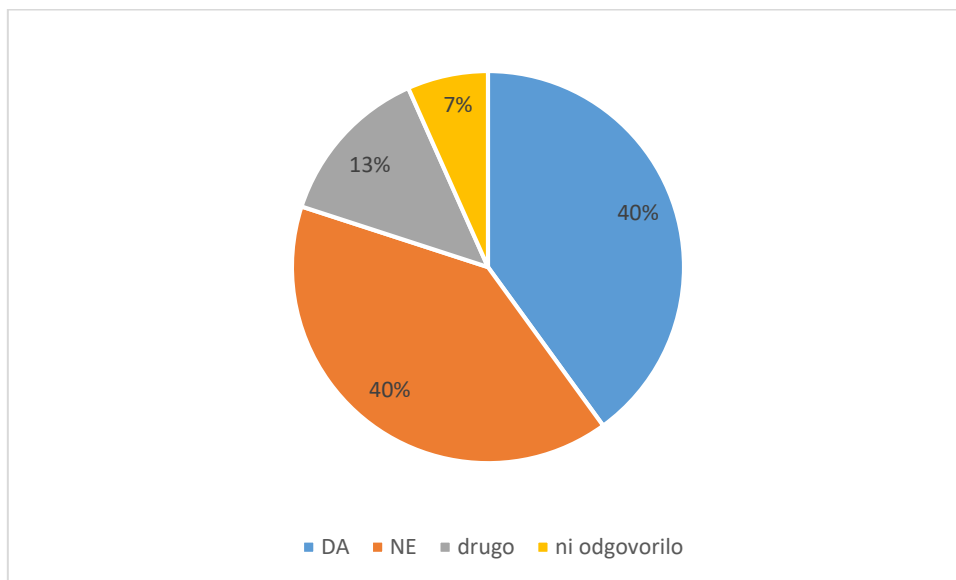
Velika večina anketirancev je mnenja, da bo zaradi pogostejših izvedb glavnih obravnav v upravnem sporu narasla potreba po številu sodnikov in strokovnih sodelavcev, od tega sta dva pojasnila, da se bo potreba po sodnikih, strokovnih sodelavcih ter tudi sodemu osebju (strojepisici) povečala le, če se bo število glavnih obravnav bistveno zvišalo. Dva anketiranca pa menita, da kljub pogostejšim izvedbam glavnih obravnav potreba po povečanju števila sodnikov oziroma strokovnih sodelavcev ne bo narasla.

Glede na to, da večina anketirancev meni, da bo zaradi pogostejših izvedb glavne obravnave v upravnem sporu potrebno sprejeti določene organizacijske ukrepe v smislu povečanja števila zaposlenih, se morda vzrok za neizvajanje glavnih obravnav v praksi kaže na kadrovske področju.

13. Zaradi zahtev, ki jih je ESČP vzpostavilo v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, bo zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnav v prihodnje več sojenja po sodniku posamezniku.²³⁹

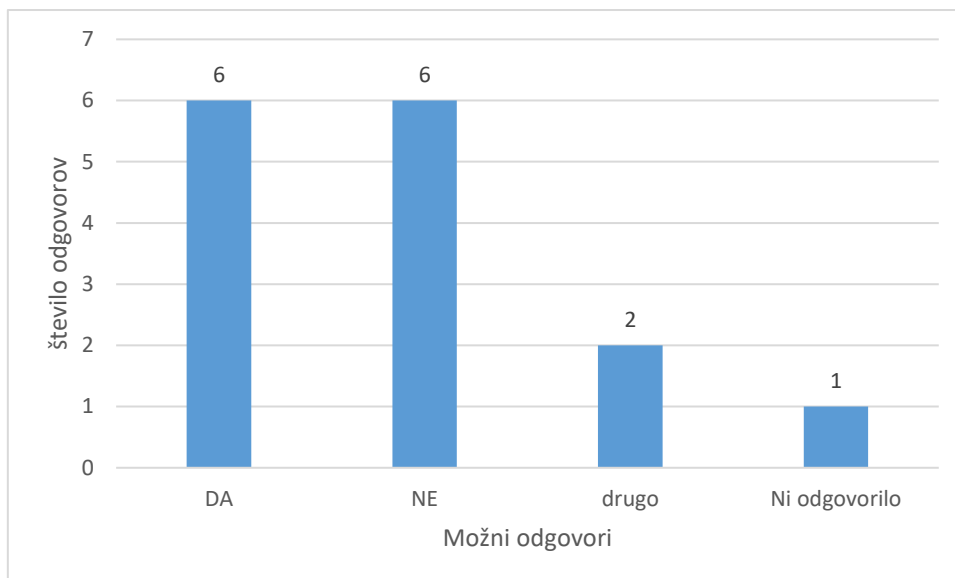
možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
DA	6	40
NE	6	40
drugo	2	13
Ni odgovorilo	1	7

Tabela 13: Zaradi zahtev ESČP v sodbi in zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnav bo več sojenja po sodniku posamezniku (N = 14)



Graf 19: Zaradi zahtev ESČP v sodbi in zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnav bo več sojenja po sodniku posamezniku (N = 14)

²³⁹ Na navedeno vprašanje je od 15 anketirancev odgovorilo zgolj 14 anketirancev, kar je upoštevano tudi pri procentualnih deležih.



Graf 20: Zaradi zahtev ESČP v sodbi in zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnjav bo več sojenja po sodniku posamezniku (N = 14)

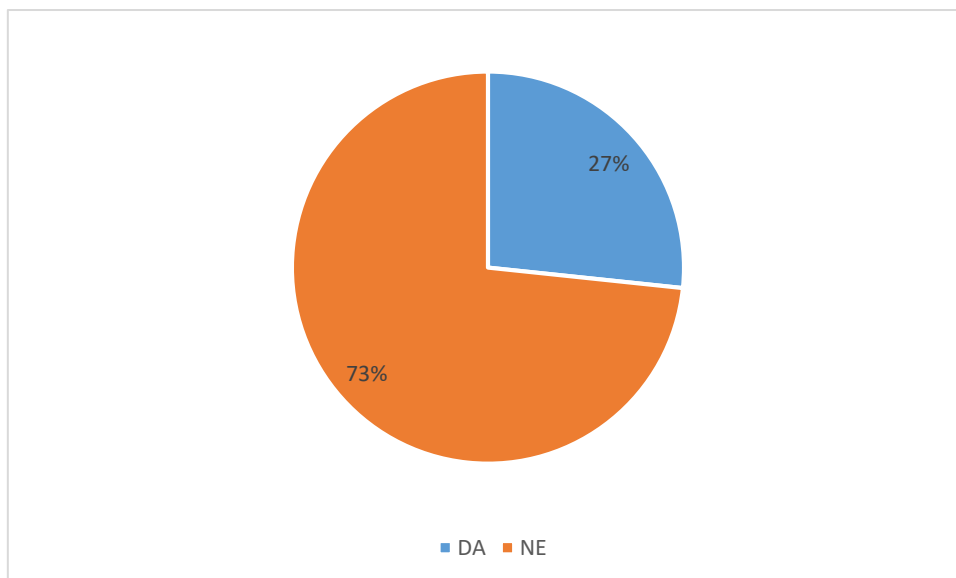
Interpretacija odgovorov:

Večina anketirancev meni, da bo zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnjav več sojenja po sodniku posamezniku, kar izhajata tudi iz odgovorov anketirancev, ki se sicer niso odločili za odgovor DA, so pa pod odprto možnost zapisali, da bo odločanje po sodniku posamezniku eden od organizacijskih ukrepov, ki jih bo v tem primeru potrebno sprejeti, en anketiranec pa je mnenja, da je sojenje po sodniku posamezniku verjetna posledica povečanja števila izvedenih glavnih obravnjav. Nasprotno pa 6 anketirancev meni, da zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnjav ne bo več sojenja po sodniku posamezniku. Tudi pri tem vprašanju pride v ospredje kadrovska podhranjenost sodišč kot eden izmed možnih vzrokov za pogosto odločanje sodišč na seji in ne na glavni obravnavi.

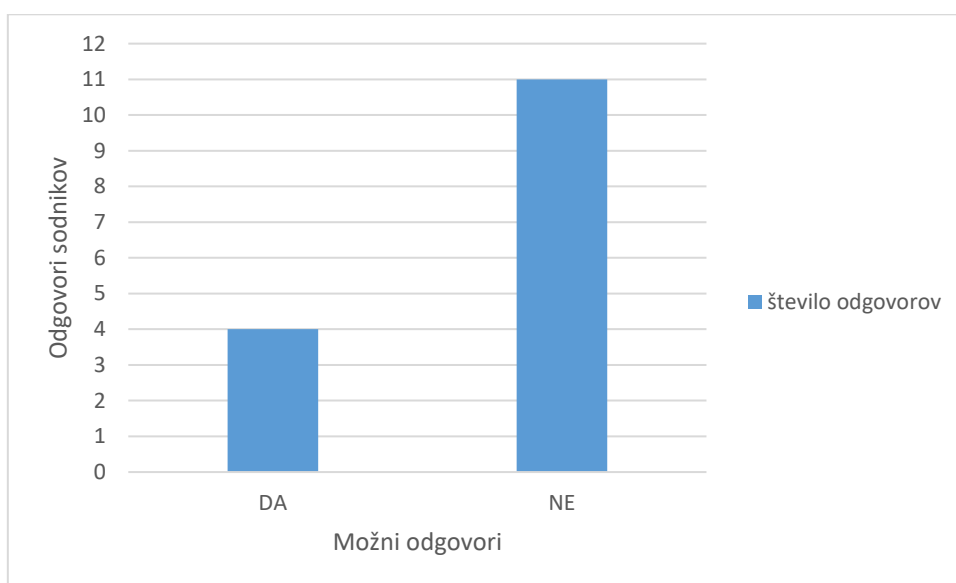
14. Ali menite, da bi bilo kdaj smiselno razpisati glavno obravnavo v upravnem sporu tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena?

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
DA	4	27
NE	11	73

Tabela 14: Glavno obravnavo v upravnem sporu bi bilo smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena (N = 15)



Graf 21: Glavno obravnavo v upravnem sporu bi bilo smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena (N = 15)



Graf 22: Glavno obravnavo v upravnem sporu bi bilo smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

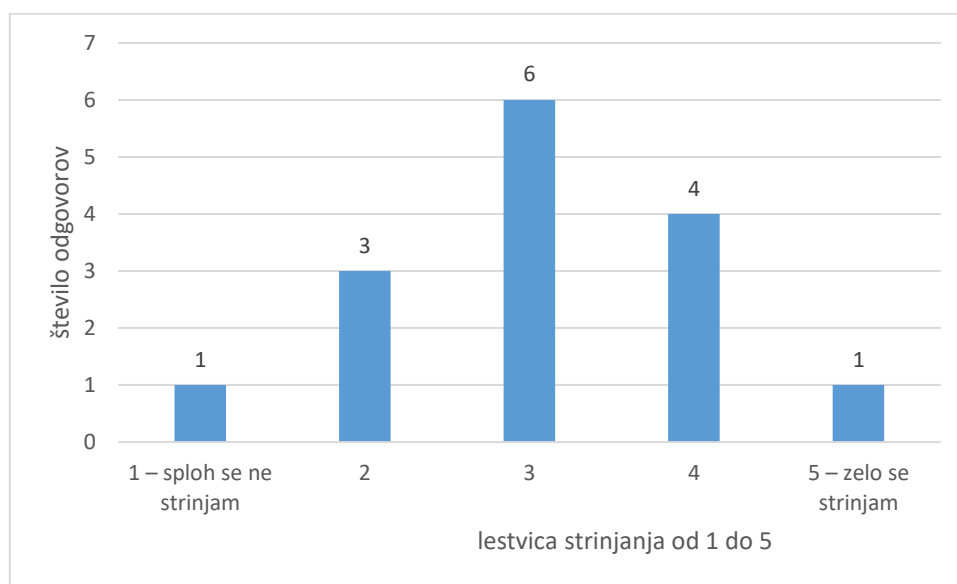
Eden izmed zakonsko določenih primerov, ko lahko sodišče o tožbi odloča na seji, je tudi primer, ko je v zadevi sporno samo pravno, ne pa tudi dejansko stanje. Zanimivo je, da kar 4 anketiranci (27%) menijo, da bi bilo v upravnem sporu glavno obravnavo kdaj smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja, kar kaže na njihovo razumevanje pomena, ki ga ima lahko izvedena obravnava za odločitev v konkretni zadevi. Večina anketirancev (73%) pa meni,

da je glavna obravnava v takih primerih nesmiselna, kar izhaja že iz same zakonodajne ureditve, ki v primeru spora glede pravnih vprašanj dopušča odločanje na seji.

15. Ali se Vam iz psihološkega vidika (avtoriteta sodišča, stranka ima občutek, da je bila slišana in bo zato bolj spoštovala končno odločitev) zdi pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču«?

1 – sploh se ne strinjam	2	3	4	5 – zelo se strinjam
1	3	6	4	1

Tabela 15: Lestvica strinjanja, da je iz psihološkega vidika pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču« (N = 15)



Graf 23: Lestvica strinjanja, da je iz psihološkega vidika pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču« (N = 15)

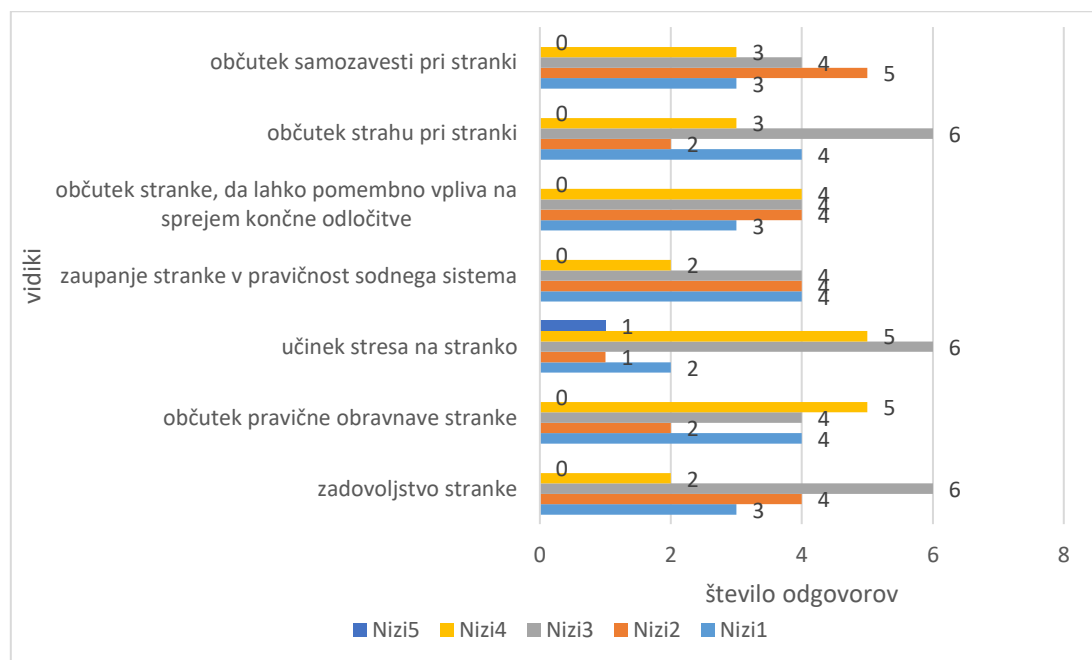
Interpretacija odgovorov:

Mnenja anketirancev na to vprašanje so si neenotna. Približno enako število anketirancev se strinja s trditvijo, da je iz psihološkega vidika za stranko pomembno, da dobi svoj »dan na sodišču«, kot se jih z njo ne strinja. Velik del anketirancev pa se glede tega vprašanja ni jasno opredelilo. V primerjavi z odgovori na 8. vprašanje, kjer so anketiranci psihološkemu vidiku, ki ga ima glavna obravnava na posameznika dali precejšen pomen, so si mnenja anketirancev pri tem vprašanju veliko bolj neenotna. Razlog za to razliko je najverjetneje v tem, da so pri tem vprašanju anketiranci ocenjevali zgolj psihološki vidik, brez ostalih faktorjev.

16. Ali menite, da je izvedba glavne obravnave pomembno vplivala na naslednje vidike, če to primerjate s primeri, ko glavna obravnava ni bila izvedena?

vidiki	1 – sploh ni vplivala	2	3	4	5 – zelo je vplivala
zadovoljstvo stranke	3	4	6	2	0
občutek pravične obravnave stranke	4	2	4	5	0
učinek stresa na stranko	2	1	6	5	1
zaupanje stranke v pravičnost sodnega sistema	4	4	4	2	0
občutek stranke, da lahko pomembno vpliva na sprejem končne odločitve	3	4	4	4	0
občutek strahu pri stranki	4	2	6	3	0
občutek samozavesti pri stranki	3	5	4	3	0

Tabela 16: Lestvica vpliva izvedbe glavne obravnave na različne vidike (N = 15)



Graf 24: Lestvica vpliva izvedbe glavne obravnave na različne vidike (N = 15)

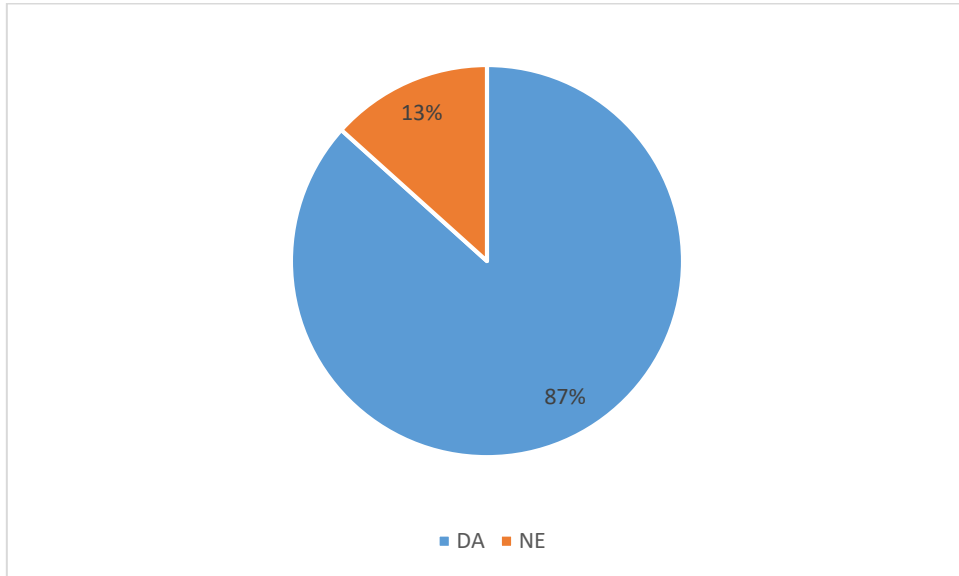
Interpretacija odgovorov:

Izvedba glavne obravnave po mnenju anketirancev ni bistveno vplivala na nobenega izmed navedenih vidikov, nekoliko pa je vplivala na občutek pravične obravnave stranke, na učinek stresa in občutek, da stranka lahko vpliva na končno odločitev. Anketiranci so torej v večini mnenja, da med izvedbo glavne obravnave in navedenimi faktorji ni bistvene povezave, so pa ponovno pripisali pomenu, ki ga ima za stranko neposredno obravnavanje pred sodiščem, določeno težo.

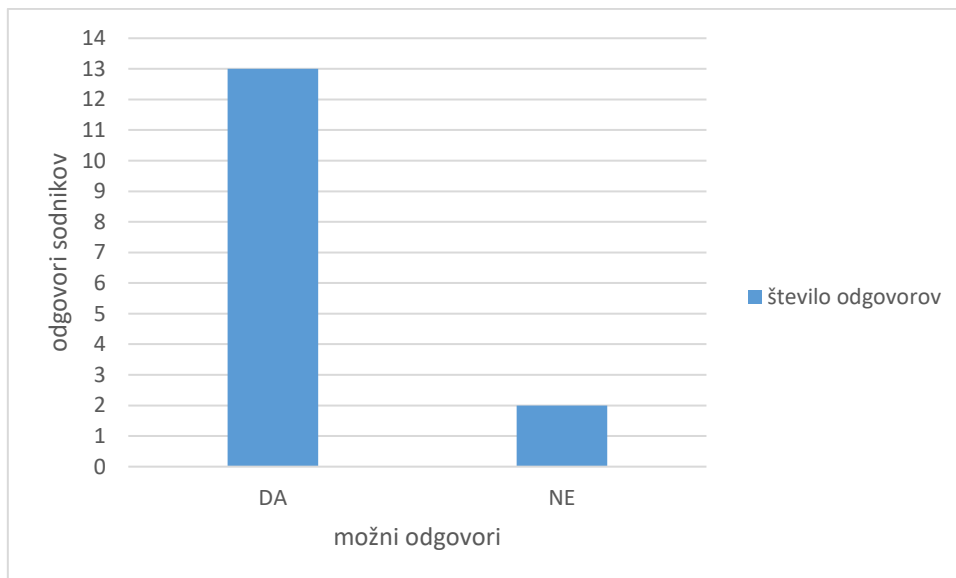
17. Ali se Vam zdijo izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu, ustrezno urejene?

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
DA	13	87
NE	2	13

Tabela 17: Izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu so ustrezno urejene (N = 15)



Graf 25: Izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu so ustrezno urejene (N = 15)



Graf 26: Izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu so ustrezno urejene (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

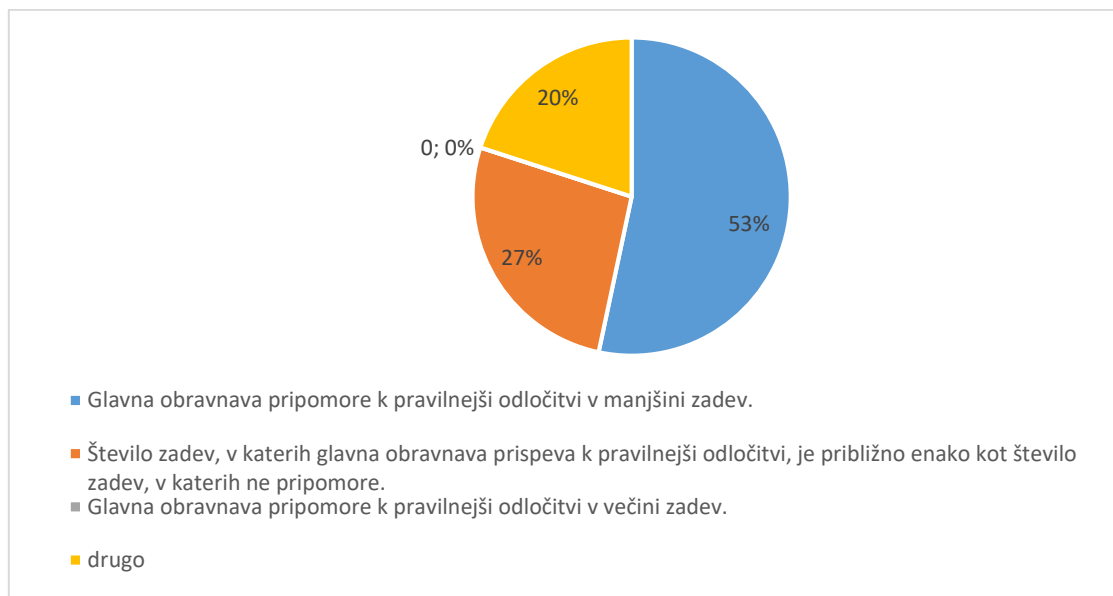
Od 15 anketirancev jih je kar 13 (87%) mnenja, da so zakonsko določene izjeme od izvedbe glavne obravnave ustrezno urejene, samo 2 (13%) anketiranca pa menita, da temu ni tako. Pri tem vprašanju je kar 8 anketirancev svoje odgovore še dodatno obrazložilo, zato je potrebno odgovore brati skupaj s podanimi pojasnili. Glede na koncept upravnega spora so izjeme določene primerno, saj so zajeti razlogi, ki se v praksi najpogosteje pojavljajo, to pa omogoča hitrejše reševanje zadev. Anketiranci so še pojasnili, da v kompleksnejših zadevah izvedba glavne obravnave za stranke niti ne prinaša zelenega učinka, ampak zanje pomeni zgolj več možnosti, da se tožba zavrne. Poudarili so tudi, da če dejansko stanje ni sporno, sodišču na glavni obravnavi ni potrebno izvajati dokazov za ugotovitev dejanskega stanja, zato v takem primeru izvedba glavne obravnave ni potrebna. Po mnenju anketirancev ZUS-1 ni problematičen, če ga beremo v povezavi s sodno prakso ESČP v zvezi s 6. členom EKČP ali s pravili in standardi prava EU. Če je zakonska ureditev ustrezno upoštevana, ta v celoti sledi merilom iz prakse ESČP.

Nasprotno nekateri anketiranci menijo, da izjeme v 59. členu ZUS-1 niso v celoti ustrezno določene. Neustrezna je 1. alineja drugega odstavka 59. člena, ker izjema pride v poštev le, če ni udeležen tudi stranski udeleženec, četudi je očitno, da je potrebno tožbenemu zahtevku ugoditi, stranski udeleženec pa ima tudi sicer možnost svoj pravni položaj varovati v ponovnem postopku. Neustrezno naj bi bila, po mnenju nekaterih, določena tudi 2. alineja drugega odstavka 59. člena, ki se nanaša na primer, ko je med strankami sicer sporno dejansko stanje, vendar pa stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih sodišče na podlagi 52. člena ne more upoštevati. Iz zakona eksplicitno ne izhaja, kaj mora sodišče storiti v primeru, ko je sporno dejansko stanje, stranke pa ne navajajo novih dejstev in dokazov. Koristno bi bilo, da bi zakon določil odnos med prvim odstavkom 51. člena in 59. členom na način, da bi bilo razvidno, kateri člen predstavlja pravilo in kateri izjemo. Eden od anketirancev je celo mnenja, da se izjeme v 59. členu ZUS-1 nanašajo na take primere, ki, poleg načeloma izvedene ustne obravnave pred upravnim organom, terjajo še izvedbo glavne obravnave pred sodiščem.

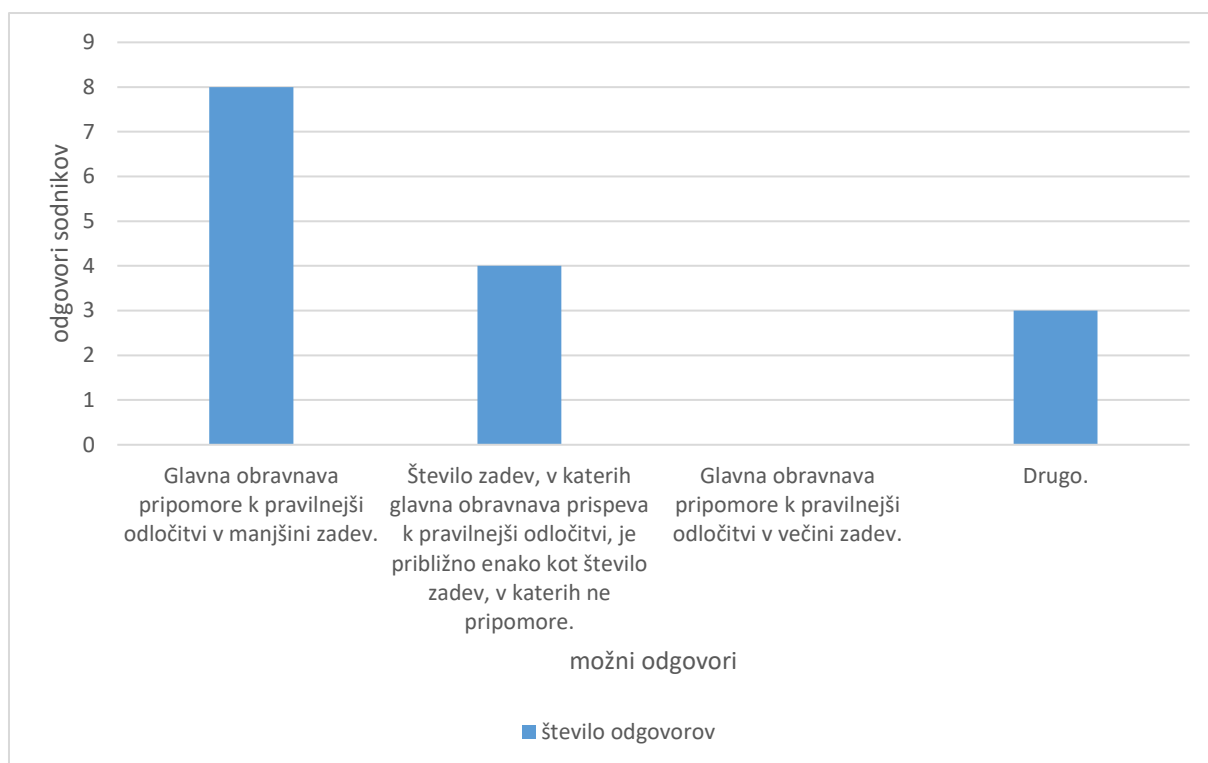
18. Označite trditev glede vpliva glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih, s katero se strinjate.

možna izbira odgovorov	število odgovorov	odstotek %
Glavna obravnava pripomore k pravilnejši odločitvi v manjšini zadev.	8	53
Število zadev, v katerih glavna obravnava prispeva k pravilnejši odločitvi, je približno enako kot število zadev, v katerih ne pripomore.	4	27
Glavna obravnava pripomore k pravilnejši odločitvi v večini zadev.	0	0
Drugo.	3	20

Tabela 18: Vpliv glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih (N = 15)



Graf 27: Vpliv glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih (N = 15)



Graf 28: Vpliv glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih (N = 15)

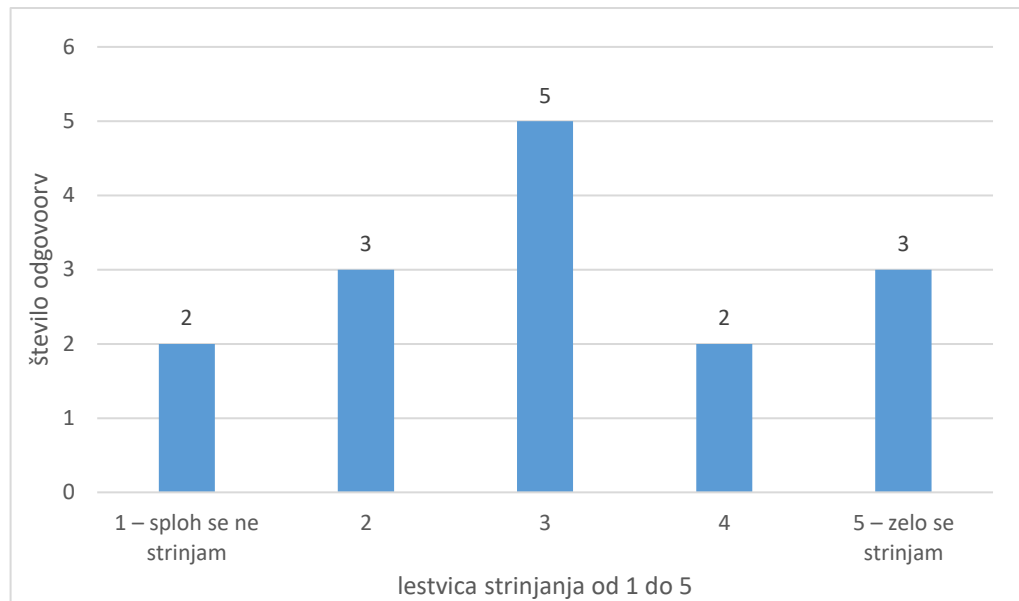
Interpretacija odgovora:

Večina anketirancev (53%) meni, da glavna obravnava vpliva na pravilnejšo odločitev le v manjšini zadev, nekateri (27%) pa so mnenja, da je število zadev, pri katerih glavna obravnava pripomore k pravilnejši odločitvi približno enako številu zadev, v katerih ne pripomore. Anketiranci so poudarili, da če je glavna obravnava podlagi zakona obvezna, je njen razpis pogoj za pravilno odločitev v zadevi. Nekateri so pojasnili, da obravnava lahko pripomore k pravilni odločitvi o zadevi v primerih, ko sodnik na podlagi študije zadeve ugotovi, da je njen razpis potreben, sicer pa slednja k pravilnosti odločitve ne prispeva. Od konkretnega primera je torej odvisno, ali je potrebno zaradi prispevka k večji pravilnosti odločitve razpisati glavno obravnavo.

19. V večini upravnih sporov so slabosti razpisovanja glavnih obravnjav večje kot koristi, ki izhajajo iz njihovega razpisovanja.

1 – sploh se ne strinjam	2	3	4	5 – zelo se strinjam
2	3	5	2	3

Tabela 19: Lestvica strinjanja, da so v večini upravnih sporov slabosti razpisovanja glavnih obravnjav večje, kot koristi (N = 15)



Graf 29: Lestvica strinjanja, da so v večini upravnih sporov slabosti razpisovanja glavnih obravnav večje, kot koristi (N = 15)

Interpretacija odgovorov:

Anketiranci niso poenoteni v stališču, ali so v večini upravnih sporov slabosti razpisovanja glavnih obravnav večje kot koristi, ki izhajajo iz njihovega razpisovanja. Tretjina anketirancev pa o tem vprašanju nima jasnega mnenja. V primerjavi s prejšnjimi odgovori, iz katerih jasno izhaja enotno stališče anketirancev, da je o večini primerov mogoče odločiti brez razpisa glavne obravnave, se anketiranci glede posledic, ki jih ima sama obravnava, med seboj ne strinjajo.

5.1.5. ANALIZA ANKETNEGA VPRAŠALNIKA ZA ODVETNIKE

Anketni vprašalnik, ki je bil posebej oblikovan za odvetnike, je zaradi nereprezentativnega vzorca predmet analize zgolj v omejenem obsegu, tj. v delu, kjer se vprašanja za odvetnike in sodnike prekrivajo. Analiza tako služi zgolj kot prikaz razhajanj v stališčih med odvetniki in sodniki glede pomena, ki ga ima glavna obravnava za odločanje v upravnem sporu.

5.1.6. UGOTOVITVE NA PODLAGI ANALIZE ANKETNIH VPRAŠALNIKOV ZA SODNIKE IN ODVETNIKE - PRIMERJAVA ODGOVOROV

Anketni vprašalniki za odvetnike je delno vseboval ista vprašanja, kot smo jih zastavili sodnikom, saj smo predpostavljali, da se bodo odgovori nanje v določeni meri razlikovali. Naša predvidevanja so se izkazala kot pravilna. S primerjavo odgovorov na anketna vprašanja smo ugotovili, da odvetniki dajejo precej večji poudarek pomenu, ki ga ima izvedena glavna obravnava za posameznika kot pa sodniki. Sodišče bi moralo, po mnenju odvetnikov, glavno

obravnavo razpisati vselej, kadar stranka to izrecno zahteva. Na drugi strani so sodniki mnenja, da zahtevk stranke, naj sodišče razpiše glavno obravnavo, na odločitev sodišča ne vpliva, saj so slednji pri sprejemu te odločitve povsem neodvisni in avtonomni. Pogostejša izvedba glavne obravnave v upravnem sporu ima, po mnenju odvetnikov, vpliv na hitrejšo rešitev zadeve, sodniki pa menijo ravno nasprotno. Odvetniki v primerjavi s sodniki dajejo pri odločanju o tem, ali naj se glavna obravnava razpiše, manjšo težo načelu ekonomičnosti postopka kot sodniki, pomemben pa se jim zdi faktor, da je upravni spor sprožen zaradi molka organa, med tem ko sodniki temu faktorju ne pripisujejo pomembnejše teže. Oboji se strinjajo, da je pri odločanju o razpisu glavne obravnave pomembna okoliščina, da mora sodišče odpraviti procesne napake, ki jih je storil upravni organ. Največje pa je razhajanje v stališčih glede trditve, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka, saj je večina zadev takšne narave, da se sporno dejansko stanje lahko ugotovi že na podlagi pisnega gradiva, ki ga predložijo stranke. Sodniki se namreč s trditvijo v večini strinjajo, odvetniki pa menijo ravno nasprotno. Odvetniki so tudi bolj poenoteni v stališču, da bi bilo glavno obravnavo kdaj smiselno razpisati tudi glede pravnega vprašanja kot pa sodniki. Iz odgovorov odvetnikov tudi izhaja, da si stranke v večini primerov želijo neposrednega obravnavanja pred sodiščem, saj izvedba glavne obravnave vpliva na večjo predvidljivost same odločitve. Še najbolj enotno je stališče sodnikov in odvetnikov o tem, da predstavlja izvedba glavne obravnave zgolj eno izmed oblik uresničitve načela kontradiktornosti in ne nujno pravice posameznika.

5.2. SKLEP

5.2.1. UGOTOVITVE GLEDE PRVO POSTAVLJENE HIPOTEZE (H1)

Prva hipoteza, ki smo si jo postavili je, da Sodba ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji* v ničemer ne bo vplivala na spremembo prakse izvajanja glavne obravnave v upravnem sporu.

Iz odgovorov anketirancev izhaja, da se bo zaradi obsodbe Slovenije pred ESČP število glavnih obravnav sicer rahlo povečalo, vendar pa to ne bo posledica spremenjene prakse na področju razumevanja pravice do sodnega varstva, saj je bila ta že pred odločitvijo ESČP skladna z zahtevami, ki jih v prvem odstavku 6. člena določa EKČP, velik delež anketirancev pa meni, da se zaradi sodbe število glavnih obravnav sploh ne bo povečalo.

Našo prvo postavljeno hipotezo je zato potrebno *potrditi*. Kljub temu, da smo postavljeno hipotezo morali potrditi, se na tem mestu postavlja vprašanje, ali je bila na Upravnem sodišču

res že pred obsodbo Slovenije pred ESČP vzpostavljena praksa razpisovanja glavnih obravnjav, saj statistika kaže ravno nasprotno, tj. da je bila glavna obravnava izvedena le v majhnem številu primerov, o večini primerov pa je bilo odločeno na seji. V letu 2017 je bilo tako od 1.816 meritorno rešenih zadev glavna obravnava opravljena le v 85 primerih, podobno velja za leto 2016. Mogoče je sicer opaziti trend naraščanja izvedenih glavnih obravnjav, saj je bilo v letošnjem letu do konca maja opravljenih toliko obravnjav kot v celotnem letu 2017 in 2016, vendar pa so številke v primerjavi s številom rešenih meritornih zadev še vedno zelo nizke.

Obdobje	Pripad	Rešene meritorne zadeve	Opravljena glavna obravnava	od tega zadeve mednarodne zaščite
2018 do 31. 5.	1631	1012	85	80
2017	3976	1816	85	65
2016	2972	2050	85	66
2015	2953	2438	39	17
2014	3291	2776	49	36
2013	3280	2703	68	55
SKUPAJ	18103	12795	411	319

Tabela 20: Statistika opravljenih glavnih obravnjav pred Upravnim sodiščem RS (vir: Upravno sodišče RS, z dne 4. julij 2018)

5.2.2. UGOTOVITVE GLEDE DRUGO POSTAVLJENE HIPOTEZE (H2)

Druga hipoteza se nanaša na trenutno zakonsko ureditev glavne obravnave v ZUS-1. Skladno z našo hipotezo je trenutna zakonska ureditev skladna z zahtevami, ki jih glede poštenega postopka določa EKČP v prvem odstavku 6. člena.

Po mnenju večine anketirancev je zakonodajna ureditev glavne obravnave v ZUS-1 ustrezna, kar naj bi izhajalo že iz obrazložitve sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*. Pomembno pa je, da je zakonska ureditev ustrezno upoštevana, saj le v tem primeru ta v celoti sledi merilom iz prakse ESČP. Nekateri anketiranci so tudi poudarili, da samo odločanje na seji ni problematično, če iz obrazložitve odločbe jasno izhaja, katero od zakonsko določenih izjem je sodišče uporabilo in razloge za to tudi ustrezno pojasni.

Na drugi strani so nekateri anketiranci izrazili pomislek glede zakonske ureditve izjem od obveznosti izvedbe glavne obravnave, saj naj te ne bi ustrezno zajele vseh možnih situacij, oziroma so v nekaterih primerih določene preveč restriktivno. Kot primer so navedli 1. alinejo drugega odstavka 59. člena. Ta izjema pride v poštev le, če ni udeležen tudi stranski udeleženec, kar pa v primerih, ko je očitno, da je potrebno tožbenemu zahtevku ugoditi, ni najbolj primerno, saj ima stranski udeleženec možnost svoj pravni položaj varovati v novem postopku.

Neustrezno naj bi bila določena tudi 2. alineja drugega odstavka 59. člena, saj iz nje ne izhaja, kako mora sodišče ravnati v primeru, ko je med strankami sicer sporno dejansko stanje, vendar pa stranke ne navajajo novih dejstev in dokazov. Zakon bi moral bolj jasno urediti razmerje med 51. členom in 59. členom na način, da bi bilo razvidno, kateri člen predstavlja pravilo in kateri izjemo.

Iz tega sledi, da je potrebno drugo hipotezo *delno ovreči*.

5.2.3. DRUGE UGOTOVITVE RAZISKAVE

Poleg že navedenih ugotovitev glede postavljenih hipotez, smo prišli tudi do nekaterih drugih ugotovitev, ki lahko pomagajo pri razumevanju razlogov za neizvajanje glavnih obravnav v praksi in pri oblikovanju pravne ureditve na področju izvajanja glavnih obravnav v prihodnje.

Anketiranci so si enotni v stališču, da izvedba glavne obravnave sicer pomembno vpliva na dožemanje posameznika glede poštenosti in transparentnosti postopka, kar izhaja tudi iz odgovorov odvetnikov, vendar pa imata v upravnem sporu kot specifični obliki sodnega varstva, ki sledi prej izvedenemu postopku pred upravnim organom, zahteva po ekonomičnosti in hitrosti postopka večjo težo. Stranka ima namreč možnost vplivati na tek postopka tudi na druge načine, kar pomeni da je glavna obravnava zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti in ne pravica posameznika, s čimer se strinjajo tudi odvetniki. Ker se da o večini zadev odločiti že na podlagi pisnih dokazov, glavna obravnava v takih primerih ne bi v ničemer pripomogla k odločitvi o zadevi.

Po drugi strani pa anketiranci menijo, da bi pogostejše izvajanje glavnih obravnav v praksi zahtevalo sprejem določenih organizacijskih ukrepov na sodiščih, saj bi se moralo število sodnikov in drugega osebja povečati, vodilo pa bi tudi v pogostejše odločanje po sodniku posamezniku. Iz tega izhaja, da je eden izmed možnih vzrokov za neizvajanje glavnih obravnav v praksi tudi kadrovsko pomanjkanje osebja na sodišču in bi bilo zato morda v prihodnje smiselno, kot enega izmed zakonodajnih ukrepov, določiti večje število sodnikov in strokovnih sodelavcev na Upravnem sodišču.

6. GLAVNA OBRAVNAVA V UPRAVNEM SPORU V PRIMERJALNEM PRAVU

Poglavje razišče ureditev glavne obravnave v Republiki Avstriji, Zvezni Republiki Nemčiji, Republiki Hrvaški in Republiki Estoniji. Prispevki prikažejo ustavno in zakonsko podlago postopka sodnega nadzora nad delovanjem uprave ter bralcu omogočijo vpogled v sodno prakso. Avtorji prispevkov tuje ureditve postavijo ob bok slovenski, ob tem pa ugotavljajo, da je obveznost izvedbe ustne obravnave v državah splošno pravilo, od katerega je mogoče v določenih primerih odstopiti. Razpravljajo tudi o možnih dobrih praksah iz tujine, ki bi jih šlo prenesti v domačo ureditev; opozarjajo predvsem na fleksibilnost in sodobne rešitve estonske ureditve, ki sodiščem prepušča več manevrskega prostora.

AVTORICI: Lora Briški, Špela Lovšin

6.1. PRIMERJALNOPRAVNA UREDITEV OBVEZNOSTI IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE V REPUBLIKI AVSTRIJI

6.1.1. UVOD

Vprašanje izvedbe glavne obravnave v postopkih pred upravnimi sodišči v Republiki Avstriji ni ostalo nenaslovljeno. Predpisi, ki urejajo postopek pred upravnimi sodišči, ustno obravnavo navajajo kot pravilo, od katerega je dovoljeno v določenih primerih odstopiti. Glavno obravnavo razpiše sodišče po uradni dolžnosti ali pa na predlog strank. Načelne zavezanosti k izvedbi ustne obravnave se v svoji sodni praksi drži tudi najvišje sodišče z upravnega področja, tj. Vrhovno upravno sodišče (*Verwaltungsgerichtshof*), ki sledi smernicam ESČP in se nanje tudi dosledno sklicuje v obrazložitvah svojih odločitev. Ob tem je vredno omeniti tudi, da je Republika Avstrija nekaj let nazaj spremenila strukturo svojega upravnega sodstva. To je bilo prej le enostopenjsko, po novem pa je predvideno tudi instančno preverjanje odločitev upravnega sodišča prve stopnje.

Prispevek v prvem delu predstavi ustavne in zakonske norme, ki urejajo glavno obravnavo, v nadaljevanju pa povzame nekatere odločitve Vrhovnega upravnega sodišča Republike Avstrije o tem, v katerih primerih je bila opustitev izvedbe glavne obravnave s strani upravnih sodišč dopustna in v katerih ne.

6.1.2. PRAVNI VIRI IN ORGANIZACIJA UPRAVNEGA SODSTVA V REPUBLIKI AVSTRIJI

Pravni viri, ki vsebujejo temeljna pravna pravila glede sodnega nadzora uprave v Republiki Avstriji, so Zvezna ustava Republike Avstrije (*Bundes-Verfassungsgesetz - B-VG*), Zakon o postopku pred upravnim sodiščem (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*) in Zakon o upravnem sodišču (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*).

Z ustavnimi spremembami, ki jih je Avstrija sprejela v letu 2012 in ki so stopile v veljavo dve leti kasneje, je prišlo do reorganizacije upravnega sodstva. Če je bilo pred temi spremembami mogoče govoriti o enostopenjskem upravnem sodstvu, sta bili z novelo vzpostavljeni dve stopnji upravnih sodišč.

Pred reformo je v Avstriji obstajalo enostopenjsko upravno sodstvo; nadzor nad delovanjem uprave je izvajalo Upravno sodišče Republike Avstrije (*Verwaltungsgerichtshof*), ki je bilo ustanovljeno v drugi polovici 19. stoletja. Njegova pristojnost je bila določena z generalno klavzulo, a pogojena s subjektivnim kriterijem; sodišče je zadevo sprejelo v obravnavo le, če je posameznik uspešno dokazal, da odločitev upravnega organa posega v njegove pravice. Sodišče je imelo sprva zgolj kasatorična pooblastila, saj sta zakonodaja in sodna praksa sledili stališču, da bi z odločitvijo v zadevi sodna veja oblasti posegla v izvršilno vejo oblasti. Kasneje je bila tej možnosti dodana možnost odločitve v zadevi v primeru neaktivnosti upravnega organa (t. i. molk organa). Leta 1991 so bili z ozirom na 6. člen EKČP ustanovljeni neodvisni upravni senati (*Unabhängige Verwaltungssenate*)²⁴⁰ kot notranja vrsta nadzora uprave. Šlo je za organe, ki niso bili sodišča v pravem pomenu besede, pač pa so na deželni ravni opravljali funkcijo nadzora nad upravnimi organi. Njihova pooblastila so bila tako kasatorična kot reformatorična, opravljali so presojo pravnega in dejanskega stanja, njihove odločitve pa je bilo mogoče izpodbijati pred upravnim sodiščem. Četudi je formalno gledano šlo za upravne organe, pa ti, razen v določenih organizacijskih zadevah, niso bili podrejeni nobenemu drugemu organu, zato so v literaturi takšen sistem z neodvisnimi upravnimi senati ter upravnim sodiščem kot končno instanco označili za kvazi-sodno odločanje na dveh stopnjah.²⁴¹

Z reformo so bili neodvisni upravni senati preoblikovani v upravna sodišča, s čimer je bil vzpostavljen dvostopenjski sodni nadzor uprave. Vsaka zvezna dežela je dobila svoje upravno

²⁴⁰ Kraft, *Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, URL: http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf, str. 181.

²⁴¹ Kerševan, *UPRAVNI SPOR, magistrska naloga* (2001), str 51.

sodišče, na zvezni ravni sta bili ustanovljeni še dve prvostopenjski sodišči – Zvezno upravno sodišče in Zvezno finančno sodišče. Uveljavitev dodatne sodne stopnje pomeni, da je bila v avstrijski sodni sistem dodana možnost revizije odločitve upravnega sodišča, ki jo opravlja Vrhovno upravno sodišče (*Verwaltungsgerichtshof*).

Spremenjena avstrijska ustava ureja temelje nadzora nad delovanjem uprave v svojem sedmem poglavju z naslovom *Garantien der Verfassung und Verwaltung*, Ustavna in upravna jamstva.

Nova ureditev prinaša naslednjo delitev sodišč javnega prava: na eni strani Ustavno sodišče Republike Avstrije (*Verfassungsgerichtshof*), na drugi strani pa Zvezno upravno sodišče (*Bundesverwaltungsgericht*), deželna upravna sodišča (*Landesverwaltungsgerichte*) in Zvezno finančno sodišče (*Bundesfinanzgericht*) na prvi stopnji ter Vrhovno upravno sodišče.²⁴² Upravni organ po novi ureditvi predstavlja edino stopnjo upravnega odločanja, saj o pravnih sredstvih zoper njegovo odločitev odločajo sodišča. Stranke njegovo odločitev izpodbijajo v sodnem pritožbenem postopku, v katerem, kolikor upravni organ svoje odločbe ne spremeni sam, ta nastopa kot ena od strank.

V skladu s četrnim odstavkom 30. člena Zvezne ustave upravna sodišča (*Verwaltungsgerichte*) v zadevi odločajo sama in imajo pooblastilo in dolžnost, da ugotovijo vsa dejstva v zadevi. Po drugi strani pa lahko Vrhovno upravno sodišče odloča le takrat, kadar je njegova odločitev pomembna za razjasnitev pravnega vprašanja temeljnega pomena. Tako je neposreden nadzor zdaj podeljen upravnim sodiščem, Vrhovno upravno sodišče pa odloča le o dopustnosti revizije in v reviziji, s čimer le posredno nadzira delovanje uprave.²⁴³

6.1.3. POSTOPEK PRED UPRAVNIMI SODIŠČI

Na upravnih sodiščih praviloma odločajo sodniki posamezniki, razen če zakon za posamezni primer določa senatno sojenje.

Postopek pred upravnimi sodišči ureja Zakon o postopku pred upravnim sodiščem (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*), medtem ko revizijski postopek Vrhovnega upravnega sodišča določa Zakon o upravnem sodišču (*Verwaltungsgerichtshofgesetz*).

²⁴² Art. 129 Bundes- Verfassungsgesetz.

²⁴³ Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf, str. 177.

Upravna sodišča v skladu s prvim odstavkom 130. člena Zvezne ustave Republike Avstrije odločajo o pritožbah zoper odločbe upravnih organov (*Bescheidbeschwerde*), o pritožbah v primerunkršitve dolžnosti odločanja organa (t.i. molk organa - *Säumnisbeschwerde*) ter o pritožbah zoper neposredne ukaze in prisilne ukrepe upravnih oblasti (*Maßnahmenbeschwerde*).²⁴⁴ Poleg tega odločajo tudi o pritožbah zoper navodila v skladu s četrtrim odstavkom 81a. člena (*Weisungsbeschwerde*).²⁴⁵ Zoper odločitve upravnega sodišča lahko stranke uporabijo pravno sredstvo revizije,²⁴⁶ o kateri odloča Vrhovno upravno sodišče ter pritožbe na Zvezno ustavno sodišče zaradi kršitve temeljnih pravic²⁴⁷.

Stranke lahko pred upravnimi sodišči uveljavljajo tako kršitve pravil o pristojnosti in postopkovne kršitve, kršitve materialnega prava, kot tudi zmotno oziroma nepopolno ugotovljeno dejansko stanje. Nova ureditev je sodno varstvo razširila, saj je bilo pred letom 2014 upravno sodišče bolj kot ne vezano na dejansko stanje, ki ga je ugotovil upravni organ.

Upravna sodišča so v skladu z ustavno ureditvijo (130. člen) v prekrškovnih postopkih dolžna odločiti o stvari. V preostalih postopkih pa to lahko storijo, kadar je merodajno dejansko stanje določeno ali pa je ugotovitev dejanskega stanja s strani upravnega sodišča v interesu načela učinkovitosti oziroma je povezana z občutno manjšimi stroški, ki bi sicer nastali v ponovnem postopku. Zaradi hitrejšega poteka postopka je zakonodaja možnost sodišča, da zadevo vrne v odločanje upravnim organom, zožilo. Do tega naj bi prišlo le v primeru izredno pomanjkljivo ugotovljenega dejanskega stanja s strani uprave.

Avstrijska ureditev je torej po uveljavitvi novele ubrala reformatorično smer sodnega nadzora nad upravo. Tendencia torej je, da sodišča, če je le mogoče, v zadevi, ki jo je upravni organ napak rešil, odločijo sama. To usmeritev, ki je sicer deležna tudi kritik pravnih strokovnjakov, je potrebno seveda razumeti na ustrezen način: kolikor je upravni organ opravil presojo v skladu z zakonom in sprejel odločitev, ki zasleduje njegov namen, do napake ni prišlo.²⁴⁸

Zoper odločitev prvostopenjskega sodišča obstajata dve izredni pravni sredstvi, in sicer pritožba na Ustavno sodišče ter revizija na Vrhovno upravno sodišče. Izbor pravnega sredstva se ravna

²⁴⁴ Art. 130 Bundes- Verfassungsgesetz.

²⁴⁵ Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf, str. 182.

²⁴⁶ Art. 133 Bundes- Verfassungsgesetz.

²⁴⁷ Art. 144 Bundes- Verfassungsgesetz.

²⁴⁸ Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf, str. 186.

po vrsti pravnih norm, ki naj bi jih, kot zatrjuje stranka, upravno sodišče kršilo: norme ustavnega ranga ali druge vrste kršitev.²⁴⁹

6.1.4. GLAVNA OBRAVNAVA PRED UPRAVNIM SODIŠČEM V REPUBLIKI AVSTRIJI

Glavno obravnavo Zakon o postopku pred upravnim sodiščem ureja v 24. členu.²⁵⁰

Glavno obravnavo razpiše sodišče bodisi na zahtevo strank bodisi po uradni dolžnosti, če to šteje za potrebno. Glavne obravnave ni potrebno razpisati, če je vlogo stranke ali pritožbo potrebno zavreči ali pa je mogoče že na podlagi dokaznega gradiva ugotoviti, da je s pritožbo izpodbijan upravni akt potrebno razveljaviti, akt oziroma dejanje izvajanja oblasti pa ugotoviti za protipravno; če se pritožbo zaradi molka organa zavrže, zavrne ali če se zadeva uredi s pomočjo sodnega uradnika. Sodišče pa lahko ne glede na predlog strank opusti izvedbo glavne obravnave, če zakon ne določa drugače in če ni pričakovati, da bi javna obravnavna pripomogla k razjasnitvi zadeve, ter ne gre za nasprotovanje 6. členu EKČP ali 47. členu Listine temeljnih pravic EU. Sodišče glavne obravnave prav tako ni dolžno izvesti, če so se ji stranke izrecno odpovedale.²⁵¹

Kot v svoji sodni praksi, ki bo predstavljena v nadaljevanju, poudarja Vrhovno upravno sodišče, je potrebno 24. člen razlagati skupaj s 44. členom zakona,²⁵² v katerem je zapovedana splošna obveznost izvedbe ustne obravnave. Zakonsko besedilo določa, da se izvedbo glavne obravnave lahko opusti v naslednjih, taksativno naštetih primerih:

- če sodišče tožbo zavrže,
- če se v pritožbi izpodbija zgolj nepravilno pravno mnenje,
- če se pritožba nanaša samo na višino izrečene globe,
- če izpodbijana odločitev nalaga globo v višini do 500 eur,
- če se s pritožbo izpodbija zgolj procesno odločitev sodišča.

²⁴⁹ Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, URL: http://www.ingokraft.de/Publdocs/VerwArch_2017_175.pdf, str. 187.

²⁵⁰ § 24 Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG).

²⁵¹ § 24 Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG).

²⁵² § 44 Bundesgesetz über das Verfahren der Verwaltungsgerichte (Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG).

Dodatni pogoj pri vseh teh izjemah je, da nobena od strank ni zahtevala izvedbe glavne obravnave. Pritožnik mora zahtevati izvedbo glavne obravnave v pritožbi zoper odločitev upravnega organa ali pa v predlogu, s katerim zahteva, naj sodišče presodi spremenjeno odločitev upravnega organa (*Vorlageantrag*). Ta ima namreč v postopku pritožbe možnost, da svojo odločitev spremeni, stranka pa, da tudi zoper spremenjeno odločitev zahteva sodni nadzor.²⁵³ Možnost zahtevati izvedbo glavne obravnave imajo tudi druge stranke postopka (torej ne samo pritožnik). Prošnja za izvedbo glavne obravnave se lahko umakne zgolj ob soglasju drugih strank postopka. Če deželni ali zvezni zakon ne določa drugače, lahko upravno sodišče, čeprav so stranke zahtevale izvedbo glavne obravnave, te ne izvede, če iz spisa ne izhaja, da bi ustna obravnava dodatno pripomogla k razjasnitvi zadeve, in če se s tem ne krši 6. člena EKČP ter 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah. Upravno sodišče ne izvede ustne obravnave, če se ji stranke eksplicitno odpovedo (takšno odpoved lahko podajo do začetka sojenja na drugi stopnji). Iz zakonskega besedila izhaja obstoj splošne obveznosti izvedbe glavne obravnave. Odstop od tega pravila mora sodišče skladno s sodno prakso utemeljiti.²⁵⁴

6.1.5. OBRAVNAVA GLAVNE OBRAVNAVE V SODNI PRAKSI VRHOVNEGA UPRAVNEGA SODIŠČA REPUBLIKE AVSTRIJE

Vprašanje izvedbe glavne obravnave in podanost upravičenih razlogov za njeno opustitev se je večkrat pojavilo tudi v novejši avstrijski sodni praksi.

Tako je Vrhovno upravno sodišče v odločitvi *Zl. Ra 2014/20/0017* z dne 28. maja 2014 v postopanju upravnega sodišča prepoznalo kršitev, saj to ni izvedlo glavne obravnave, čeprav je odločalo tudi o dejanskih vprašanjih. Odločitev upravnega sodišča, zoper katero sta stranki vložili revizijo, se je nanašala na pridobitev mednarodne zaščite (azila). Upravni organ (*Bundesasylamt*) je zahtevek za pridobitev azila zavrnil, priznal pa je subsidiarno zaščito, saj naj bi stranki v Avstrijo vodili ekonomski razlogi in ne (utemeljena) nevarnost pregona v izvorni državi. Navedbe strank je spoznal za nasprotujoče, nejasne in torej neverodostojne. Sledila je pritožba na upravno sodišče, ki je sledilo ugotovitvam upravnega organa, zahtevo strank za izvedbo glavne obravnave pa zavrnilo z utemeljitvijo, da od nje ne gre pričakovati prispevka k razjasnitvi zadeve. Opustitev izvedbe glavne obravnave je oprlo na določbe azilne zakonodaje, ki je to predvidela za primer, ko iz dokaznega gradiva v povezavi z navedbami v

²⁵³ Rechtschutz im Verwaltungsverfahren,

URL:<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/102/Seite.1020200.html>.

²⁵⁴ VwGH, 21.07.2014, Ra 2014/02/0011.

pritožbi izhaja, da je dejansko stanje razjasnjeno. V zvezi s to izjemno je Vrhovno upravno sodišče pojasnilo, da mora biti dejansko stanje, na katerem temelji odločitev, ugotovljeno v ugotovitvenem postopku, skladno s predpisi, ustrezati pa mora času izdaje odločitve sodišča. Nadaljnji pogoj za uporabo te izjeme pa je, da stranka v svoji pritožbi ne podaja navedb, ki bi nasprotovale ugotovitvam upravnega organa, in da so slednje substancirane (t. j. navedeni so dokazi za preizkus dejstev). Vrhovno upravno sodišče je reviziji ugodilo in presodilo, da bi prvostopenjsko sodišče glavno obravnavo moralo izvesti, saj izjeme, ki opravičujejo njeno opustitev, niso bile podane. Stranka je namreč v pritožbi navedla utemeljene razloge, zakaj je pred upravnim organom podala nejasne trditve. Ključen razlog, zaradi katerega bi glavna obravnava morala biti izvedena, pa je bilo zapolnjevanje pojma »zahodnjaškega načina življenja«.²⁵⁵ Ker tega ni storil že upravni organ, je bilo dejansko stanje pomanjkljivo ugotovljeno, prvostopenjsko sodišče pa je manjko zapolnilo zgolj na podlagi izjav strank pred upravnim organom. Takšno ugotavljanje bi tudi zaradi sprememb v življenjskem slogu zahtevalo izvedbo glavne obravnave in poglobljeno študijo razmer v izvorni državi (Afganistanu), je zaključilo Vrhovno upravno sodišče.

Da je izvedba ustne obravnave pravilo, odločitev na seji pa izjema, ki mora biti utemeljena s konkretnimi okoliščinami in ne s splošnim sklicevanjem na zakonsko določbo, je bilo poudarjeno v odločitvi *VwGH Ra 2014/02/0011* z dne 21. julija 2014. Z upravnim aktom je bila stranki izrečena obveznost plačila globe in sankcija odvzema prostosti zaradi storjenega prekrška. Pritožba, v kateri je stranka predlagala izvedbo dokazov zaslišanja prič in predstavitev izvedenskega mnenja, je bila na sodišču prve stopnje kot neutemeljena zavrnjena. V reviziji zoper odločitev sodišča je bila kot procesna kršitev izpostavljena odsotnost izvedbe glavne obravnave. Vrhovno upravno sodišče je v svoji obrazložitvi poudarilo, da je sodišče po splošnem pravilu iz 44. člena Zakona o postopku pred upravnim sodiščem dolžno izvesti ustno obravnavo. Odstop od tega splošnega pravila mora sodišče v svoji odločitvi utemeljiti, pri čemer ta zahteva ni izpolnjena zgolj s sklicevanjem na 24. člen Zakona o postopku pred upravnim sodiščem. Ker ni mogoče trditi, da bi z izvedbo ustne obravnave in obravnavo predlaganih dokazov prvostopenjsko sodišče prišlo do enakih ugotovitev, je bila njegova odločitev obremenjena s kršitvijo procesnih določb.

²⁵⁵ Prevzem zahodnjaškega življenjskega sloga lahko zaradi nasprotovanja pravilom v matični državi vodi do nevarnosti pregona, tako Vrhovno upravno sodišče v svoji odločitvi.

Podobno je Vrhovno upravno sodišče zapisalo tudi v odločitvi *Zl. Ra 2014/09/0013-9* z dne 10. decembra 2014. Stranka je vložila revizijo zoper odločitev deželnega upravnega sodišča, ki v postopku odločanja ni izvedlo glavne obravnave. Pred odločanjem upravnega sodišča je sicer ustno obravnavo opravil neodvisni upravni senat, vendar pa je ta spoznal odločitev upravnega organa za neveljavno in postopek ustavil. Po vloženi pritožbi s strani ministrstva je Vrhovno upravno sodišče odpravilo odločitev neodvisnega senata, postopek obravnave pritožbe pa se je nadaljeval pred deželnim (gradiščanskim) upravnim sodiščem, ki je v zadevi odločilo brez izvedbe glavne obravnave. Vrhovno upravno sodišče je reviziji ugodilo in pritrnilo stranki, ki je zatrjevala kršitev obveznosti izvedbe ustne obravnave. Splošna obveznost, ki izhaja iz 44. člena Zakona o postopku pred upravnim sodiščem, sicer ni absolutna, vendar pa je sodišče dolžno v svoji odločitvi navesti razloge za njeno opustitev. Četudi je v skladu s preteklo sodno prakso že zadoščala izvedba glavne obravnave zgolj na eni izmed instanc, morajo biti tudi v takem primeru podani in obrazloženi razlogi za njeno opustitev na nadaljnjih stopnjah. Pri presoji, ali so ti razlogi podani, ni pomembno, ali je bila stranka v že izvedenem postopku uspešna pri izpodbijanju ugotovljenega dejanskega stanja, pač pa, ali lahko pred upravnim sodiščem poda ustrezne navedbe - denimo glede neobstoja krivde.

V odločitvi *Zl. Ra 2015/11/0004* z dne 27. aprila 2015 se je Vrhovno upravno sodišče spopadlo z vprašanjem, ali je potrebno glavno obravnavo izvesti, čeprav je stranka ni izrecno zahtevala. Ključno vprašanje v tej zadevi je bilo, ali je vlagateljica revizije zaradi svoje invalidnosti upravičena do registracije nezmožnosti uporabe javnega prevoza v svojo invalidsko knjižico. Upravni organ je njeno zahtevo namreč zavrnil, zato se je obrnila na upravno sodišče, ki pa ustne obravnave ni izvedlo in je njen zahtevek zavrnilo. Svojo odločitev za opustitev izvedbe ustne obravnave je utemeljilo s tem, da razpolaga s predloženimi pisnimi mnenji medicinskih izvedencev, ki so dejstva zadeve v celoti razjasnila, zato bi ustna obravnava imela zgolj tehnično naravo in tako ne bi bila v skladu z načeli učinkovitosti in ekonomičnosti – izjemi, ki jih je skozi svojo prakso vzpostavilo ESČP glede tega, kdaj ustne obravnave ni treba izvesti. Naposled je administrativni tribunal (senat) na Vrhovno upravno sodišče vložil predlog za revizijo. Revizija je bila dopuščena, saj prvostopenjsko sodišče ni upoštevalo relevantne sodne prakse Vrhovnega upravnega sodišča glede izvedbe ustne obravnave. Upravno sodišče bi moralo izvesti ustno obravnavo, čeprav pritožnica slednje ni zahtevala eksplicitno, saj je kljub temu zahtevala, da se kot izvedence zasliši določene zdravnike, zaradi česar je jasno, da dejstva v zadevi niso bila razčiščena. Prav tako je Vrhovno upravno sodišče poudarilo, da možnost, da oseba v pritožbenem postopku poda pisne komentarje na izvedensko mnenje, ne more

nadomestiti izvedbe ustne obravnave v primerih, kot je ta. Sodišče je prav tako ugotovilo, da sta izvedenski mnenji, ki sta bili uporabljeni v zadevi in na kateri se je oprlo prvostopenjsko sodišče, nezadostno substancirani. Z izvedbo ustne obravnave bi si upravno sodišče moralo ustvariti osebni vtis o obsegu, intenziteti in učinkih trpljenja pritožnice, kot tudi o njeni kredibilnosti, na ustni obravnavi pa bi bilo treba razpravljati tudi o podanih izvedenskih mnenjih in jih po potrebi dopolniti. Na podlagi vsega navedenega je Vrhovno upravno sodišče zadevno odločitev odpravilo.

Avstrijsko vrhovno upravno sodišče je sodno prakso, ki zahteva izrecno odpoved pravici do glavne obravnave, nadaljevalo tudi z odločitvijo *Zl. Ra 2014/09/0013-9* z dne 11. maja 2016. Z upravno odločbo je upravni organ zavrnil predlog stranke za izdajo potrdila, da invalidna oseba zaradi trajnega zmanjšanja mobilnosti ni zmožna koristiti javnih prevoznih sredstev. Upravno sodišče je pritožbo zavrnilo, ne da bi opravilo glavno obravnavo. Njen izostanek je utemeljilo s »tehnično« *naravo relevantnega dejanskega stanja*, ki je bilo ugotovljeno z izvedenskimi mnenji, ter s sklicevanjem na načelo ekonomičnosti. Stranka je v pritožbi sicer predlagala zaslišanje svoje zdravnice, nevrologinje in psihiatrinje. Sodišču je predložila tudi zdravnično pisno mnenje, iz katerega so izhajale diametralno nasprotno ugotovitve tistim, ki jih je v svoji odločitvi opisal upravni organ. Vrhovno upravno sodišče je najprej ugotovilo, da se stranka ni izrecno odpovedala ustni obravnavi. Pri tem ni pomembno, da je izrecno tudi ni zahtevala, temveč je bistveno, da odpoved ni bila podana, sodišču pa je bilo tudi predloženo mnenje zdravnice. S tem je bilo v zadostni meri prikazano, da dejansko stanje ni razjasnjeno. Nikakor tudi ni mogoče sprejeti stališča, da ustna obravnava ne bi imela nobenega doprinosa k razrešitvi zadeve. Ravno z zaslišanjem prič in stranke bi sodišče lahko rešilo nejasnosti. Obe izvedenski mnenji, na katerih je temeljila odločba upravnega organa, sta bili tudi preslabo utemeljeni, še ugotavlja Vrhovno upravno sodišče. Upravno sodišče bi moralo zaradi razjasnitve dejanskega stanja razpisati glavno obravnavo, na kateri bi medicinski izvedenci lahko predstavili svoja mnenja, stranka pa bi se nanje lahko odzvala.

Da opustitev izvedbe glavne obravnave v primeru substanciranega dokaznega predloga ni utemeljena, je Vrhovno upravno sodišče ugotovilo tudi v odločitvi *Zl. Ra 2017/18/0089* z dne 30. avgusta 2017. Revizijo zoper odločitev sodišča prve stopnje je vložila družina (starša z otroki) Iračanov. Njihova vloga za dodelitev mednarodne zaščite, utemeljena predvsem z ugrabitvijo enega izmed otrok v državi izvora (v kateri, kot so navedli, niso več varni in se čutijo ogrožene), je bila s strani upravnega organa zavrnjena, strankam je bil določen rok za prostovoljni odhod iz Avstrije, pristojnim organom pa dano dovoljenje za izgon, če je ne

zapustijo. Odločitev je bila izpodbijana s pritožbo pred upravnim sodiščem. Sodišče je pritožbo zavrnilo kot neutemeljeno. V obrazložitvi je kot razlog za odločitev navedlo očitna protislovja v trditvah, ki so se nanašale na ugrabitev otroka. Četudi je ta protislovja pritožba želela odpraviti, ji to po mnenju pritožbenega sodišča ni uspelo. V reviziji stranke zatrjujejo, da prvostopenjsko sodišče v nasprotju s sodno prakso Vrhovnega upravnega sodišča ni v zadostni meri raziskalo varnostnih okoliščin v Iraku in vzrokov za njihov beg iz te države; sodišče poleg tega neupravičeno ni izvedlo ustne obravnave. Vrhovno upravno sodišče spozna zahtevo za revizijo za deloma utemeljeno, predvsem v delu, ki se nanaša na izvedbo ustne obravnave. Kadar pogoji za pridobitev azila niso izpolnjeni, lahko nečloveška obravnava (obstoj nevarnosti kršitev pravic iz 2. ali 3. člena EKČP) v državi izvora osebi omogoča pridobitev subsidiarne zaščite. Opustitev izvedbe glavne obravnave je prvostopenjsko sodišče utemeljilo z nesubstanciranim prerekanjem ugotovitev, do katerih je z izvedbo dokazov prišel upravni organ. Vrhovno upravno sodišče je te argumente zavrnilo, češ da je pokazatelj substanciranega prerekanja ugotovitev že sama odločba upravnega sodišča, v kateri je sodišče izčrpno obravnavalo argumente iz pritožbe. Iz tega je jasno razvidno, da relevantno dejansko stanje ni bilo razjasnjeno (sodišče se še sklicuje na svojo odločitev. *Ra 2014/20/007*, glej zgoraj). Z opustitvijo glavne obravnave je sodišče postopek obremenilo z bistveno kršitvijo.

6.2. GLAVNA OBRAVNAVA V NEMŠKI UREDITVI UPRAVNEGA SPORA

Temeljno varstvo pravic posameznikov zoper akte javne oblasti zagotavlja ustavnopravna določba, zajeta v četrtem odstavku 19. člena nemškega Temeljnega zakona (*Grundgesetz*²⁵⁶, v nadaljevanju GG). Ta izvira iz načela pravne države (*Rechtsstaatsprinzip*), ki vsakemu omogoča varovanje svojih pravic, ne zgolj v postopku pred upravnimi organi (*Verwaltungsverfahren*), temveč tudi neposredno pred specializiranim sodiščem, t.i. *Verwaltungsgericht*. To pomeni, da so v Nemčiji »izoblikovane tudi ustrezne procesne možnosti za sodni nadzor nad oblastvenimi akti.«²⁵⁷ Upravno sodstvo zagotavlja zakonitost delovanja uprave in ščiti pravice posameznikov,²⁵⁸ njegova pomembnost pa se kaže tudi z določbo prvega odstavka 95. člena GG, ki (med drugimi) zagotavlja ustanovitev zveznega upravnega sodišča (*Bundesverwaltungsgericht*).²⁵⁹

6.2.1. TEMELJNA NAČELA POSTOPKA UPRAVNEGA SPORA

Krovno načelo nemške pravne ureditve je že omenjeno načelo pravne države. »*Misel, ki stoji za tem načelom, je, da mora biti izvrševanje celotne državne oblasti vezano na pravo.*«²⁶⁰ Na področju upravnega prava to pomeni, da upravni organi ne smejo delovati v nasprotju z zakoni (tretji odstavek 20. člena GG) ter sploh ne smejo delovati, če nimajo podlage v zakonu (tretji odstavek 1. člena GG v povezavi s prvim odstavkom 2. člena GG). Poleg tega zavezuje organe posredno k spoštovanju delitve oblasti (*Gewaltenteilung*).²⁶¹ Kot drugo temeljno načelo je treba izpostaviti človekovo dostojanstvo (*Menschenwürde*) iz prvega odstavka 1. člena GG, ki je v nemški pravni ureditvi eno izmed vodilnih nasploh, organi oblasti morajo biti zato na to še posebej pazljivi. Kakor je nemško ustavno sodišče že večkrat izpostavilo v svojih sodbah, sodi med najvišje vrednote in omogoča posamezniku, da ga država ne obravnava zgolj kot objekt.²⁶²

²⁵⁶ Grundgesetz (GG), Bundesgesetzblatt del I, št. 47, z dne 13. julija 2017.

²⁵⁷ Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o upravnem sporu, str. 20.

²⁵⁸ Vlada Republike Slovenije, Predlog Zakona o upravnem sporu str. 20.

²⁵⁹ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 4.

²⁶⁰ Günzel, Angelika: Das Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 3 GG, 2009, Universität Trier, str. 1, dostopno na naslovu: https://www.uni-trier.de/fileadmin/fb5/prof/OEF004/WS.09.10_Guenzel/Erasmus.Staatsorga/StOrg_Rechtsstaatsprinzip.WS.09.10.pdf. Izvirno besedilo: »*Der Gedanke, der hinter dem Rechtsstaatsprinzip steht, ist, dass die Ausübung aller staatlichen Gewalt umfassend an das Recht gebunden werden soll.*«

²⁶¹ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 4

²⁶² Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 17. januarja 1979 - 1 BvR 241/77.

Ti dve načeli sta, kot že omenjeno, temeljni, na njuni podlagi pa so se razvila še številna druga, ki natančneje usmerjajo postopek upravnega spora,²⁶³ in sicer pravica biti zaslišan (prvi odstavek 103. člena GG), pravica do pravičnega postopka (6. člen EKČP), enaka obravnava udeležencev v postopku (3. in 103. člen GG), preiskovalno načelo (prvi odstavek 86. člena *Verwaltungsgerichtsordnung*,²⁶⁴ v nadaljevanju VwGO), načelo dispozitivnosti (prvi odstavek 88. člena VwGO), koncentracije (87., 87a., 87b. in 92. člen VwGO), neposrednosti in ustnosti (prvi odstavek 101. in 112. člen VwGO), ter javnosti (četrti odstavek 19. člena GG, 55. člen VwGO v povezavi z 169. členom *Gerichtsverfassungsgesetz*, v nadaljevanju GVG²⁶⁵). Ta načela so uveljavljena tudi v slovenski ureditvi, zato je v nadaljevanju obrazloženo zgolj najpomembnejše vrednostno izhodišče, ki je lastno nemški ureditvi in ga je za analizo potrebno posebej izpostaviti.

Pravica biti zaslišan (*Rechtliches Gehör*) izhaja iz prvega odstavka 103. člena GG.²⁶⁶ Medtem ko pravica do sodnega varstva iz četrtega odstavka 19. člena GG omogoča sodno kontrolo aktov upravnih organov, to procesno jamstvo zagotavlja pravico sodelovati v sodnem postopku samem.²⁶⁷

To upravičenje je zagotovljeno ne zgolj v postopkih pred upravnimi organi, temveč tudi v sodnih postopkih in predstavlja samostojno celoto procesnih jamstev v sodnem postopku. Omogočena je vsakemu posamezniku, ki imajo glede na VwGO položaj stranke oziroma drugih upravičenih udeležencev postopka.

V osnovi ta pravica obsega možnost posameznika, da uporabi vsa sredstva, s katerimi se lahko brani in izpodbija odločitev v sodnem postopku, pri čemer je še posebej pomembna pravočasnost tega pravnega jamstva. Zakon je izrecno ne opredeljuje, ampak ji preko posameznih določb natančneje določa vsebino. Slednja je definirana s tremi bistvenimi elementi:²⁶⁸

²⁶³ Avtorici besedila opozarjata, da se zaradi prevoda in posebnosti postopkov med državama izgubijo določene pomenske nianse izrazov, uporabljenih v tem delu.

²⁶⁴ *Verwaltungsgerichtsordnung* (VwGO), *Bundesgesetzblatt*, del I, št. 686, z dne 19. marca 1991, z zadnjo spremembo z dne 12. julija 2018.

²⁶⁵ *Gerichtsverfassungsgesetz* (GVG), *Bundesgesetzblatt* del I, št. 1077, z dne 9. maj 1975, z zadnjo spremembo z dne 12. julija 2018.

²⁶⁶ »Vor Gericht hat jedermann Anspruch auf rechtliches Gehör.«

²⁶⁷ Hufen, *VERWALTUNGSPROZESSRECHT* (2005), str. 550.

²⁶⁸ Hufen, *VERWALTUNGSPROZESSRECHT* (2005), str. 551 - 552.

- pravico do informacij v zvezi s postopkom in njegovo podlago, kar omogoča posamezniku predvsem vpogled v različne dokumente (prvi odstavek 100. člena VwGO), razjasnitev pomembnejših odločitev za postopek (tretji odstavek 86. člena VwGO), pravočasno vabljenje na ustno obravnavo (prvi odstavek 102. člena VwGO), pravico sodelovati v dokaznem postopku (prvi odstavek 97. člena VwGO), seznanjenost s stališčem drugih udeležencev postopka;
- pravico postaviti zahtevek v postopku in ga ustno ali pisno obrazložiti (tretji odstavek 103. člena VwGO), pravico do odgovora na stališča nasprotne stranke²⁶⁹, pravico sodelovati v dokaznem postopku, in dolžnost sodišča, da opre razloge za svojo odločitev zgolj na tista dejstva in dokaze, glede katerih je imela stranka možnost izjaviti se (drugi odstavek 108. člena VwGO)
- učinkovitost zgoraj naštetih upravičenj, ki se udejanja z dolžnostjo sodišča obravnavati pravno in dejansko stanja s strankami (prvi odstavek 104. člena VwGO), navesti nosilne razloge v obrazložitvi (5. točka drugega odstavka 117. člena VwGO)

6.2.2. UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V POSTOPKU UPRAVNEGA SPORA

Nemški pravni sistem pozna več pravnih sredstev (*Rechtsbehelfe*),²⁷⁰ pomembnejša sta pritožba²⁷¹ zoper upravni akt (*Widerspruchsverfahren*), ki je urejena v določbah VwGO (natančneje od 68. do 80. člena), ter tožba (*Klageverfahren*).^{272, 273} Slednja je kot pravno sredstvo v okviru sodnega varstva predmet obravnave.

Predmet spora je opredeljen v prvem odstavku 40. člena VwGO.²⁷⁴ Določba pravi, da je pravno varstvo zagotovljeno v vseh javnopravnih sporih, ki niso ustavnopravne narave. Zraven pa je

²⁶⁹ Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 30. oktobra 1990 - 2 BvR 562/88.

²⁷⁰ Upravni organ lahko konkreten upravni akt razveljavi (*Widerruf*, 49. Člen VwVfG) ali odpravi (*Rücknahme*, 48. Člen VwVfG), a se to ne šteje kot pravno sredstvo, saj posameznik tega od organa ne more zahtevati – povzeto po Ipsen, Jörn: ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT (2009), str. 173.

²⁷¹ *Widerspruch* se v slovenski pravni terminologiji uporablja tako za ugovor kot pritožbo, zato je potrebno ugotoviti, za katero vrsto v konkretnem primeru dejansko gre.

²⁷² Ipsen, Jörn: ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT (2009), str. 173.

²⁷³ Potrebno je opozoriti, da je sistematika ureditve upravnega postopka in postopka upravnega spora v nemški ureditvi drugačna, saj so nekatere določbe, ki so v slovenski ureditvi urejene v Zakonu o splošnem upravnem postopku, v nemški ureditvi urejene v zakonu o upravnem sporu.

²⁷⁴ »Der Verwaltungsrechtsweg ist in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.«

dodana še določba, ki izključuje odločanje po tem postopku v zadevah, glede katerih je pristojnost z zveznim zakonom izrecno dodeljena drugemu sodišču.

Za izvedbo glavne obravnave je najprej potrebno določiti termin, kar je popolnoma v pristojnosti sodišča.²⁷⁵ Iz sodne prakse izhaja, da posameznik nima procesne pravice zahtevati, da se mu dodeli termin za ustno obravnavo oziroma se ne more pritožiti zoper odločitev oziroma pojasnilo s strani sodišča, da ustne obravnave trenutno še ne morejo razpisati.²⁷⁶ Pri dodelitvi terminov mora sodišče upoštevati pravico do izjave, načelo enakosti ter sorazmernosti.²⁷⁷

Glede časovne razporeditve je sodišče zavezano, da najmanj v dveh tednih (oziroma štirih, če obravnava poteka pred zveznim upravnim sodiščem) pred določenim datumom glavne obravnave povabi vse udeležence postopka (prvi odstavek 102. člena VwGO).²⁷⁸ Če se povabljeni brez opravičila ne udeležijo postopka, se obravnava vseeno opravi. Sodišče jim lahko glede na 141. člen ZPO v takšnem primeru izreče sankcijo, ne sme pa izdati zamudne sodbe (*Versäumnisurteil*). Glede krajevne pristojnosti ni bistvenih razlik s slovensko ureditvijo.

Postopek vodi sodnik posameznik oziroma predsedujoči sodnik, poleg katerega sodelujejo še ostali člani senata. Predsedujoči sodnik – v praksi pa poročevalec (*Berichterstatter*) – po razglasitvi zadeve najprej predstavi dejansko stanje, kar pomeni, da predstavi ugotovitve faze preiskave, posamezne dokazne ugotovitve, povzame pa tudi pravno problematiko, in ne gre zgolj za predstavitev spisa.²⁷⁹ Nato imajo stranke možnost, da predstavijo svoje zahtevke in jih obrazložijo.²⁸⁰ Prav tako jim mora biti na voljo možnost, da se opredelijo do navedb nasprotne stranke v postopku, »*drugače lahko pride do kršitve pravice biti zaslišan*«²⁸¹.

Po določi prvega odstavka 104. člena VwGO mora biti predmet spora celostno obravnavan, tako z vidika dejanskih in tudi pravnih vprašanj. Po uradni dolžnosti mora preprečevati možnosti nepričakovanih odločitev (*Überraschungsentscheidungen*). Predsedujoči sodnik ima torej dolžnost, da odpravi formalne pomanjkljivosti, da so posamezni zahtevki jasno in ustrezno zastavljeni, da se pomanjkljive navedbe dejstev dopolnijo in so pojasnjene vse ostale

²⁷⁵ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 589.

²⁷⁶ Sklep Višjega upravnega sodišča (VGH) Baden-Württemberg z dne 20. marca 2003 - 12 S 228/03.

²⁷⁷ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 589.

²⁷⁸ Ta rok je določen okvirno – precedujoči ga lahko skrajša, če ugotovi potrebne okoliščine za to. Povzeto po: Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 589.

²⁷⁹ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 591.

²⁸⁰ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 592.

²⁸¹ Prav tam, str. 592.

okoliščine, pomembne za odločitev. Dolžnost sodišča, podati informacije glede teka postopka in glede smernic, ki kažejo na vsebine končne odločitve, je opredeljena kot *Hinweispflicht* in izhaja iz tretjega odstavka 86. člena VwGO (*obrazloženo še v nadaljevanju*).

Dokazni postopek je v bistvenem enak. Velja načelo proste presoje dokazov (*Grundsatz der freien Beweiswürdigung*), krog dokaznih sredstev je odprt (določba prvega odstavka 86. člena VwGO jih zgolj primeroma našteva), sodišče pa lahko dokazne predloge, ki ne spreminjajo ničesar ali pa so nesorazmerni glede na svoj cilj, zavrne,²⁸² skozi celoten čas pa se vodi zapisnik (prvi odstavek 105. člena VwGO).

Na koncu se sodišče umakne na posvet in samostojno sprejme odločitev, ko so sporna dejanska in pravna vprašanja razčiščena in je sodišče prepričano v pravičnost odločitve.

Podobno kot pravi določba 62. člena ZUS-1 tudi v nemškem pravnem sistemu velja, da se sodba lahko opira zgolj na tista dejstva in dokaze, glede katerih so se stranke imele možnost izjaviti (drugi odstavek 108. člena VwGO). Vendar pa je treba opozoriti, da je slovenska določba tu vseeno širša. Določa, da strankam ni potrebno omogočiti ponovne izjave, če dejstvo ni sporno ali mu stranke niso ugovarjale, kakor tudi, kadar zakon izrecno določa, da se lahko odloči brez predhodne izjave strank. Slovenska določba se zaradi svoje širine zdi primernejša, saj omogoča hitrejši potek postopka brez nepotrebnega zavlačevanja na račun redundantnega razčiščevanja jasnih in gotovih stvari. Tu damo tako povsem upravičeno prednost načelu ekonomičnosti upravnega postopka, saj pravilnost končne odločitve z njim ni prizadeta.

6.2.3. OBLIGATORNA GLAVNA OBRAVNAVA

Glavna obravnava (*mündliche Verhandlung*) je tako v Sloveniji kot tudi v Nemčiji pravilo; kar pomeni, da se izvede vedno, če ni določeno drugače (prvi odstavek 101. člena VwGO²⁸³ in prvi odstavek 51. člena ZUS-1). Z izvedbo glavne obravnave so izpolnjene zahteve, ki jih vzpostavlja načelo neposrednosti, pravica biti zaslišan in načelo enake obravnave v postopku.²⁸⁴

Kot posebnost nemške ureditve lahko izpostavimo določbo tretjega odstavka 104. člena VwGO, ki sodnikom daje možnost, da ponovno uvede ustno obravnavo, čeprav je bila ta v skladu z zakonom že opredeljena kot zaključena. To dejanje postopka je v določenih primerih

²⁸² Prav tam, str. 593.

²⁸³ Prvi odstavek 101. člena VwGO: »Das Gericht entscheidet, soweit nichts anderes bestimmt ist, auf Grund mündlicher Verhandlung.«

²⁸⁴ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 586.

obligatorno, na primer ko eden izmed članov senata izostane (prvi odstavek 112. člena VwGO); v kolikor *Zivilprozessordnung* (v nadaljevanju ZPO)²⁸⁵ v četrti knjigi to dopušča, in sicer v primeru vložene ničnostne tožbe (*Nichtigkeitsklage*) ali izpodbojne tožbe (*Restitutionsklage*). Vendar pa lahko to stori tudi po prosti presoji, kadar so za to podani utemeljeni razlogi, med drugim:

- če dejansko stanje ni dovolj razjasnjeno za sprejem odločitve,
- če je potrebno dodatno zagotoviti pravico do izjave,
- če obstajajo okoliščine, ki vodijo v potencialno pomanjkljivo sodno odločitev.²⁸⁶

Ugotovimo lahko, da že sama zakonska ureditev daje nemškimi sodnikom več procesnih možnosti za izvajanje ustnih obravnav, česar za slovensko ureditev ne moremo trditi.

6.2.3.1. Izjeme, ko se lahko odloči brez glavne obravnave

Izjemoma lahko sodišče odloči brez glavne – ustne (*mündlich*) – obravnave, a zgolj v naslednjih primerih:²⁸⁷

(i) Ko se pri obravnavi predmeta ne pokažejo nobena posebna dejanska ali pravna vprašanja in je dejansko stanje jasno,²⁸⁸ kar izhaja iz prvega odstavka 84. člena VwGO. Predmet spora je torej razčiščen do te mere, da lahko sodišče odloči, ne da bi moralo še dodatno izvajati posebno obravnavo in ponovno zasliševati stranki ali izvajati druge dokaze. Enako lahko trdimo tudi za situacijo, ko se stranki strinjata o vseh za odločitev bistvenih elementih dejanskega stanja.

Izpostaviti moramo, da v takšnih primerih sodišče o sporu ne odloči s sodbo, temveč s posebno odločbo, ki se imenuje *Gerichtsbescheid*.²⁸⁹ Tovrstnega pravnega instituta slovenska ureditev o upravnem sporu ne pozna. Nujno je poudariti, da se takšna odločba lahko izda, če so bili udeleženci v upravnem postopku zaslišani oziroma jim je bila dana možnost do izjave.

²⁸⁵ *Zivilprozessordnung* /ZPO), Bundesgesetzblatt del I, št. 3202, z dne 5. decembra 2005; del I, št. 431, 2006; del I, št. 1781, 2007, z zadnjo spremembo z dne 12. julija 2018.

²⁸⁶ Brandt, Jürgen; Domgörgen, Ulf, idr.: *HANDBUCH VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSPROZESS* (2018), str. 647.

²⁸⁷ Hufen, *VERWALTUNGSPROZESSRECHT* (2005), stran št. 287.

²⁸⁸ Prvi odstavek 84. člena VwGO: »Das Gericht kann ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden, wenn die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher oder rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten sind vorher zu hören. Die Vorschriften über Urteile gelten entsprechend.«

²⁸⁹ Direkten prevod tega strokovnega izraza bi bil »sodna odločba/odločitev«, kar pa se po pomenu in vsebini ne približa nemškemu izvirniku, zato pridemo do zaključka, da slovenska pravna terminologija ne nudi ustreznega prevoda za ta nemški institut.

Gerichtsbescheid se torej uporabi, ko se pod zgoraj navedenem pogoju ustna obravnava ne izvede. Zanj naj bi se smiselno uporabljale določbe, ki veljajo za sodbo (prvi odstavek 84. člena VwGO), a vseeno veljajo določene posebnosti. V drugem odstavku 84. člena VwGO so urejene možnosti pravnih sredstev, s katerimi lahko udeleženci postopka v roku dveh mesecev od vročitve to odločbo izpodbijajo. Tako imajo posamezniki naslednje možnosti:

- vložiti pritožbo, če je ta dopustna,
- vložiti pritožbo ali zahtevati ustno obravnavo; če pa sta zahtevani obe možnosti, se da prednost ustni obravnavati, ki se nato izvede,
- vložiti revizijo, če je ta dopustna,
- vložiti pritožbo zoper sklep, s katerim je sodišče pritožbo ali revizijo označilo za nedopustno (*Nichtzulassungsbeschwerde*) ali zahtevati ustno obravnavo, če revizija ni dopustna; če pa sta zahtevani obe možnosti, se (kakor že prej) da prednost ustni obravnavi, ki se nato izvede,
- zahtevati ustno obravnavo, če ni drugega pravnega sredstva.

Na podlagi navedenega imajo stranke možnost, da v primeru nestrinjanja z odločbo *Gerichtsbescheid* po njegovi izdaji vseeno zahtevajo izvedbo ustne obravnave. V takšnem primeru se šteje, da *Gerichtsbescheid* nikoli ni bil izdan (tretji odstavek 84. člena VwGO). Zanimivo je stališče sodne prakse, da v primeru, ko posameznik to zahteva, a kasneje svojo izjavo prekliče, prvotna odločba ponovno dobi pravno moč.²⁹⁰

Iz opisane ureditve lahko razberemo, da se ustna obravnava ne izvede le v zadevah, ko ni nikakršne potrebe po dodatnem razčiščevanju dejanskih ali pravnih vprašanj. Sodišče v teh primerih da prednost načelu ekonomičnosti, saj onemogoči nepotrebno podaljševanje postopka, vendar nikakor na račun pravice do izjave, saj ima posameznik veliko možnosti, da uvedbo ustne obravnave kasneje zahteva.

(ii) Ko se udeleženci postopka z neizvedbo glavne obravnave strinjajo.²⁹¹ Tu nista zajeti zgolj stranki; svoje strinjanje mora podati tudi stranski udeleženec. Voljo morajo vsi udeleženci izraziti »jasno (*eindeutig*), nepreklicljivo (*unwiederruflich*) in pisno (*schriftlich*) ali na zapisnik (*zur Niederschrift*).«²⁹² Preklic take odpovedi pravici do izvedbe glavne obravnave je možen

²⁹⁰ Sklep Upravnega sodišča (VG) Gelsenkirchen z dne 27. julija 2011 - 5 K 3415/10.

²⁹¹ Drugi odstavek 101. člena VwGO: »Mit Einverständnis der Beteiligten kann das Gericht ohne mündliche Verhandlung entscheiden.«

²⁹² Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 587.

zgolj v primeru, če »pride do bistvenih sprememb v postopku (*Prozesslage*)«, ²⁹³ kar izhaja tudi iz sodne prakse. V enem izmed primerov ²⁹⁴ se je zaradi spremembe v sodni praksi pojavil dvom v veljavnost podane odpovedi ustni obravnavi.

(iii) Če sodišče o predmetu postopka ne odloči s sodbo. ²⁹⁵ Predvsem gre za primere, ko sodišče odloči s sklepom, ²⁹⁶ kot npr. glede zahteve za odložilni učinek (peti odstavek 80. člena VwGO) ali pa o tem, da glavna obravnava ni potrebna (prvi odstavek 130a. člena VwGO). Do tega pa ne more priti, ko sodišče o zadevi ne sme odločiti s sklepom, npr. v primeru postopka *Normenkontrollverfahren* po 47. členu VwGO, če se s prostorskim načrtom neposredno posega v pravico do lastnine ali drugo temeljno pravico. ²⁹⁷

(iv) Ko višje upravno sodišče odloča o pritožbi in jo soglasno šteje kot utemeljeno ali neutemeljeno, pri tem pa je tudi mnenja, da ustna obravnava ni potrebna, lahko izda sklep, kar pomeni, da se glavna obravnava ne opravi (prvi odstavek 130a. člena VwGO). ²⁹⁸

Iz sodne prakse izhaja, da v pritožbenem postopku zoper sodno odločbo sodišče lahko odloči na seji, čeprav je bil že določen termin in so bili že izvedeni dokazi, ²⁹⁹ a morajo sodišča za to podati utemeljen razlog.

6.2.4. NEKATERI POUČENI SODNE PRAKSE GLEDE GLAVNE OBRAVNAVE

Na tem mestu kaže predstaviti nekatere poudarke nemške sodne prakse in izpostaviti posamezne vidike, ki se nanašajo na povezavo izvedbe glavne obravnave s pravico biti zaslišan. Predmet presoje pravice do izjave je še vedno pomembna tema številnih nemških sodišč, saj se vprašanje izvedbe glavne obravnave in njena primernost v različnih situacijah obravnava tudi v novejši sodni praksi. Zaradi dostopnosti sodnih odločitev in relevantnosti za celotno nemško pravno področje ³⁰⁰ sva se avtorici omejili na Nemško zvezno ustavno sodišče v mestu Karlsruhe

²⁹³ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 587.

²⁹⁴ Sklep Zveznega upravnega sodišča z dne 1. marca 2006 - 7 B 90.05.

²⁹⁵ Tretji odstavek 101. člena VwGO: »Entscheidungen des Gerichts, die nicht Urteile sind, können ohne mündliche Verhandlung ergehen, soweit nichts anderes bestimmt ist.«

²⁹⁶ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 588.

²⁹⁷ Sodba Zveznega upravnega sodišča z dne 16. decembra 1999 - 4 CN 9/98.

²⁹⁸ 130a, člen VwGO: »Das Oberverwaltungsgericht kann über die Berufung durch Beschluß entscheiden, wenn es sie einstimmig für begründet oder einstimmig für unbegründet hält und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält. § 125 Abs. 2 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend.«

²⁹⁹ Hufen, VERWALTUNGSPROZESSRECHT (2005), str. 587.

³⁰⁰ Ureditve med posameznimi deželami se razlikujejo.

(*Bundesverfassungsgericht*) in Nemško zvezno upravno sodišče v Leipzigu (*Bundesverwaltungsgericht*).

Pravico do izjave tako Zvezno ustavno sodišče razlaga kot »pravico udeležencev postopka priti do besede, postavljati zahtevke in se izjaviti o navedbah zadevnega dejanskega stanja pravne podlage«. ³⁰¹ Dodaja še, da je sodišče zavezano njihova navajanja vzeti v obzir in jih pretehtati. ³⁰² Vendar to nikakor ne pomeni, da GG posamezniku avtomatično omogoči izvedbo glavne obravnave. Iz odločitve Zveznega ustavnega sodišča namreč izhaja, da prvi odstavek 103. člena GG ne zagotavlja posameznikom neposredne pravice oziroma zahteve za izvedbo ustne obravnave, temveč je to v prvi vrsti stvar presoje zakonodajalca. Ta določi, na kakšen način lahko posameznik izvršuje pravico iz prvega odstavka 103. člena GG.

Kakor določa 2. stavek prvega odstavka 495a. člena ZPO se ustna obravnava po tej določbi mora izvesti, če jo zahteva stranka, zato sodišče tu nima manevrskega prostora. Sodišče nato nadaljuje, da iz prvega odstavka 103. člena GG izhaja obveznost sodišča, da stranko obvesti, do katerega trenutka v postopku lahko ta zahteva izvedbo ustne obravnave. V konkretnem primeru je sodišče šele s sodbo, torej končno odločitvijo, seznanilo stranke, da bo odločeno po 495a. členu ZPO ter brez glavne obravnave, poleg tega pa ni postavilo nobenega roka, do kdaj bi strani to lahko zahtevali. Ugotovilo je tudi, da je stranka izrecno zahtevala izvedbo obravnave, a sodišče tej zahtevi ni sledilo. ³⁰³

Na prvi pogled preseneča tudi ureditev, po kateri veljavna odpoved strank pravici do izvedbe glavne obravnave še ne pomeni avtomatično, da se le-ta ne bo izvedla. Sodišče mora presoditi, ali bo pravica do izjave brez osrednje faze postopka v dovoljšnji meri zagotovljena, šele nato odloči o (ne)izvedbi. ³⁰⁴ Sistem je zasnovan na način, da varuje (*de facto*) šibkejšo stranko, torej fizično osebo, ob tem pa predpostavlja strogo pravno zavednost in odgovorno ravnanje s strani državnega organa. Seveda take obrazložitve ni mogoče zaslediti v samem zakonskem besedilu, je pa do nje mogoče priti preko teleološke razlage določb VwGO.

³⁰¹ »Das Gebot rechtlichen Gehörs gewährt den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens ein Recht darauf, im Verfahren zu Wort zu kommen, Anträge zu stellen und Ausführungen zu dem in Rede stehenden Sachverhalt, den Beweisergebnissen sowie zur Rechtslage zu machen« (16. točka sklepa Zveznega ustavnega sodišča, z dne 5. marca 2018 – 1 BvR 1011/17).

³⁰² »Das Gebot des rechtlichen Gehörs verpflichtet das Gericht, die Ausführungen der Prozessbeteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen.« (14. točka sklepa Zveznega ustavnega sodišča z dne 24. januarja 2018 – 2 BvR 2026/17).

³⁰³ Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 2. marca 2017 - 2 BvR 977/16.

³⁰⁴ Sklep Zveznega upravnega sodišča z dne 1. marca 2006 – 7 B 90.05

Kot že omenjeno (glej zgoraj) lahko sodišče v nemškem sistemu izda odločbo *Gerichtsbeseid*, pri kateri se ustna obravnava ne izvede. Pri pregledu sodne prakse lahko naletimo na kar nekaj primerov, ko posamezniki s tožbo izpodbijajo *Gerichtsbeseid* iz razloga, da je bila ravno zaradi neizvedbe ustne obravnave kršena pravica do izjave in je tako prišlo do kršitve postopka. Sodišče v takšnih primerih tožbo zavrne z obrazložitvijo, da morajo posamezniki najprej izpodbijati prvotni *Gerichtsbeseid*, tako da zahtevajo izvedbo ustne obravnave na podlagi drugega odstavka 84. člena VwGO.³⁰⁵ Ta možnost je bila izrecno dodana z novelo zakona³⁰⁶ VwGO, z dne 1. november 1996.

Pomembno je izpostaviti, da je izvedba ustne obravnave omogočena predvsem za zagotovitev pravice do izjave ter prepovedi (izdaje) odločbe »presenečenja« (*Überraschungsentscheidung*).³⁰⁷ Slednja varuje pred kršitvijo načela pravne države in zaupanja v pravo, saj sodišču nalaga pojasnjevalno dolžnost (*Hinweispflicht*). Udeležencu postopka mora biti zagotovljena možnost vplivati na postopek in njegov končni rezultat – govorimo o udeležencu kot subjektu postopka.³⁰⁸ V nemški sodni praksi se pojavi kar nekaj sodb, v katerih je bila ugotovljena kršitev te dolžnosti sodišča,³⁰⁹ kar vodi v sklep, da ima v nemškem pravnem sistemu pomembno vrednost.

6.2.5. ZAKLJUČNE MISLI

Slovenska ureditev upravnega spora je glede na prikaz ureditve VwGO črpala večino določb najverjetneje ravno iz nemškega pravnega sistema. Čeprav so še vedno prisotne razlike, lahko rečemo, da so temeljna načela, torej sama podlaga ureditve, in pravni instituti urejeni v bistvenem enako in vsebujejo enako vsebino.

Nemški upravni postopek je v osnovi sicer zasnovan kompleksnejše, kar je rezultat državne ureditve Nemčije kot zvezne države, kjer se posamezna sodišča dežel med seboj dopolnjujejo

³⁰⁵ Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 17. julija 2003 - 7 B 62.03; Sklep Višjega upravnega sodišča (VGH) Baden-Württemberg z dne 15.03.2000 - A 6 S 48/00.

³⁰⁶ Brandt, Jürgen; Domgörgen, Ulf, idr.: HANDBUCH VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSPROZESS (2018), str. 635.

³⁰⁷ Sklep Zveznega upravnega sodišča z dne 5. marca 2018 – 1 BvR 1011/17.

³⁰⁸ »Der Einzelne soll nicht bloßes Objekt des Verfahrens sein, sondern er soll vor einer Entscheidung, die seine Rechte betrifft, zu Wort kommen, um Einfluss auf das Verfahren und dessen Ergebnis nehmen zu können (BVerfGE 9, 89 [95] = NJW 1959, 427; BVerfGE 84, 188 [189f.] = NJW 1991, 2823; BVerfGE 86, 133 [144] = DtZ 1992, 317).« (Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 25. oktober 2001 – 1 BvR 1079/96).

³⁰⁹ Sklep Višjega upravnega sodišča (VGH) Baden-Württemberg z dne 25.5.2018 - A 11 S 1123/18; Sodba Zveznega upravnega sodišča z dne 14. novembra 2016 - 5 C 10.15 D.

in nadgrajujejo, kot zadnja instanca nastopi Zvezno upravno sodišče, preverjanje zakonitosti in ustavnosti pa je pridržano Zveznemu ustavnemu sodišču.

Po prebiranju sodb in iskanju relevantnih primerov sva avtorici ugotovili, da ni večjega števila sodb, v katerih sodišče kljub zahtevi pritožnikov ni izvajalo ustnih obravnav. Tudi sodišča na višjih instancah niso ugotovila kršitve pravice biti zaslišan (*Rechtliches Gehör*) zaradi opustitve izvedbe ustne obravnave, temveč predvsem zaradi neizpolnjevanja dolžnosti sodišča (*Hinweispflicht*), da posameznika seznanijo s tem, v katero smer se pri odločitvi nagibajo. Iz tega lahko sklepamo, da kljub primerljivi ureditvi med primerjanima državama prihaja do različnih problemov. Razlogi za to najverjetneje izhajajo iz zgodovinskega razvoja institutov, celotnega državnega sistema sodišč in vpetosti v različno družbeno podstat.

Zaradi majhnega števila sodb, s katerimi je bila ugotovljena kršitev pravice do izjave zaradi neizvedbe ustne obravnave, lahko izpeljemo zaključni sklep, da nemški sodniki bolj zavzeto izvajajo glavne obravnave.

6.3. PRIMERJALNOPRAVNA UREDITEV OBVEZNOSTI IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE V REPUBLIKI HRVAŠKI

6.3.1. UVOD

Obveznost izvedbe glavne obravnave³¹⁰ v upravnem sporu je bila kot splošno pravilo z zakonsko določenimi izjemami na Hrvaškem uvedena šele s sprejemom novega Zakona o upravnih sporih (hr. *Zakon o upravnim sporovima*; v nadaljevanju hrvaški ZUS).³¹¹ Pred tem se je pred Upravnim sodiščem Republike Hrvaške (v nadaljevanju Upravno sodišče Hrvaške) glavna obravnava izvajala le izjemoma, pravilo pa je bilo odločanje na seji, kar je bilo v nasprotju z zahtevami EKČP. Poleg uvedbe obvezne glavne obravnave je novi zakon uvedel tudi dvostopenjsko odločanje v upravnem sporu in še številne druge spremembe, ki so hrvaško ureditev upravnega spora uskladile z zahtevami prava EU in EKČP ter jo približale primerljivim evropskim pravnim sistemom. Pravilu, da je potrebno v upravnem sporu odločati na glavni obravnavi sledita tudi Upravno in Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške, saj je sodnih odločb o zadevah, pri katerih je sodišče odločilo brez izvedbe glavne obravnave, relativno malo.

Prispevek obravnava ureditev glavne obravnave v upravnem sporu na Hrvaškem, kot je veljala na podlagi prejšnjega zakona in trenutno veljavno ureditev. Ob analizi sodne prakse hrvaških sodišč bodo predstavljene zakonske izjeme od izvedbe glavne obravnave, prispevek pa se bo zaključil s predstavitvijo stališč hrvaške pravne teorije glede funkcije, ki jo ima izvedba glavne obravnave za odločitev o zadevi, saj so slednja neenotna.

6.3.2. ZNAČILNOSTI PREJŠNJE UREDITVE UPRAVNEGA SPORA NA HRVAŠKEM

Republika Hrvaška je s sprejemom novega zakona dne 29. januarja 2010 (zakon je stopil v veljavo dne 1. januarja 2012) izvedla celovito reformo upravnega spora na Hrvaškem in s tem prekinila z ureditvijo, ki je bila v veljavi vse od ustanovitve Upravnega sodišča, leta 1977, ko je na tem področju veljal še zvezni Zakon o upravnih sporih Socialistične federativne republike Jugoslavije (hr. *Zakon o upravnim sporovima SFRJ*), ki je bil nato ob osamosvojitvi Republike

³¹⁰ Hrvaški zakon uporablja pojem »ustna obravnava« in ne »glavna obravnava«, ki pa ju avtorja za potrebe tega prispevka enačita in v nadaljevanju uporabljata pojem »glavna obravnava«, v kolikor ni izrecno določeno drugače.

³¹¹ Zakon o upravnih sporovima (ZUS), NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 - prečiščeno besedilo zakona.

Hrvaške³¹² prevzet v hrvaški pravni red in se je z nekaterimi spremembami in dopolnitvami uporabljal vse do sprejema sedanjega zakona.³¹³

Zaradi pretirano formalistične in s pravom EU ter EKČP neskladne ureditve, je bil zakon³¹⁴ predmet številnih kritik in pozivanj k reformi sistema, tako s strani domačih pravnih strokovnjakov ter Ustavnega sodišča Republike Hrvaške (v nadaljevanju Ustavno sodišče) kot tudi s strani institucij EU.³¹⁵ Za celotno obdobje do sprejema novega zakona je bilo namreč značilno enostopenjsko odločanje Upravnega sodišča (pritožba zoper odločitev Upravnega sodišča je bila možna samo, če je posebni zakon tako določal), ki je v upravnem sporu praviloma presojalo zakonitost upravnih aktov (možnost odločanje o sporu polne jurisdikcije je bila izredno omejena), izvedba glavnih obravnav, ki jih je zakon sicer omogočal,³¹⁶ pa je bila izjema in ne pravilo.³¹⁷ Glavna obravnava se je tako v praksi izvedla le v primerih, ko se je odločalo o zapletenih upravnih zadevah in je sodišče zaradi odprave nejasnosti in nasprotij potrebovalo dodatna pojasnila stranke.³¹⁸ Pozivanja k reformi so šla zato v smeri uvedbe dvostopenjskega odločanja, razširitve predmeta upravnega spora, opredelitve pojma »*upravna zadeva*«, uzakonitve pravila, da mora sodišče meritorno odločiti o upravni zadevi (tj. kot pravilo uvesti odločanje v sporu polne jurisdikcije) ter obvezne izvedbe glavne obravnave.³¹⁹

6.3.3. NESKLADNOST HRVAŠKE UREDITVE Z ZAHTEVAMI EKČP

Zahteva po izvedbi glavne (ustne) obravnave in kontradiktornega postopka je ena izmed temeljnih jamstev pravice do poštenega sojenja, ki jo zagotavlja EKČP v prvem odstavku 6. člena in jo morajo spoštovati vse podpisnice konvencije pri odločanju o civilnih pravicah ali obveznostih posameznikov.³²⁰ Kljub zahtevam, ki jih glede izvedbe postopka določa EKČP, je

³¹² Hrvaška je neodvisnost razglasila junija 1991.

³¹³ D. Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, v: Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, 29 (2008), 1, str. 4.

³¹⁴ Zakon o upravnim sporovima, NN 53/1991, 9/1992 in 77/1992.

³¹⁵ Prav tam, str. 6.

³¹⁶ Glej 34. člen Zakona o upravnim sporovima, NN 53/1991, 9/1992 in 77/1992: »V upravnem sporu sodišče odloča na nejavni seji. Zaradi zapletenosti sporne zadeve ali če je to potrebno zaradi boljše razjasnitve stanja stvari, lahko sodnik razpiše usno obravnavo. Iz istih razlogov lahko tudi stranka predlaga izvedbo usne obravnave.«

³¹⁷ Glej B. Horvat, Upravni spor od podnošenjatužbe do izvršenja - sporna pitanja u praksi, v: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 52 (2015), 1, str. 230–231.

³¹⁸ D. Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, v: Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, 29 (2008), 1, str. 14–18.

³¹⁹ Prav tam, str. 33.

³²⁰ Več o tem glej L. Briški, Š. Lovšin, K. Štemberger in R. Kljajič, Glavna obravnava v postopku pred ESČP, v: Pomen prakse in zahtev ESČŠ za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu.

hrvaški Sabor ob ratifikaciji EKČP določil pridržek glede izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu. V 4. členu Zakona o potrditvi Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in Protokola št. 1, 4, 6, 7 in 11 h Konvenciji je bilo tako določeno, da Republika Hrvaška ne zagotavlja izvedbe glavne obravnave v primerih, ko Upravno sodišče odloča o zakonitosti upravnih aktov.³²¹

Pravico do poštenega sojenja (prvi odstavek 6. člena EKČP) ter procesna jamstva, ki iz nje izhajajo in jih morajo države podpisnice spoštovati, je podrobneje opredelilo ESČP s svojimi odločbami. Iz sodne prakse ESČP tako izhaja tudi, da mora imeti sodišče, ki odloča o pravicah ali obveznostih državljanov, možnost samostojno ugotavljati dejstva in izvajati ter ocenjevati dejstva ali dokaze (gre za tako imenovano sodišče polne jurisdikcije), česar hrvaško Upravno sodišče, ki je praviloma odločalo o zakonitosti pravnih aktov na podlagi dejstev, ugotovljenih v predhodnem upravnem postopku, ni izpolnjevalo.³²² Hrvaška ureditev upravnega spora na podlagi prejšnjega zakona je bila zaradi navedenega neskladna s 6. členom EKČP, kar je ugotovilo tudi Ustavno sodišče.³²³

Razlog za neusklajenost prejšnje ureditve z zahtevami EKČP glede izvedbe glavne (ustne) obravnave je bil v tem, da je Upravno sodišče na podlagi prejšnjega zakona v upravnem sporu praviloma odločalo o zakonitosti upravnih aktov. To je bila posledica razumevanja, da sodišče praviloma ne sme odločati o upravnih zadevah, saj so za to pristojni upravni organi v upravnem postopku. Na podlagi 39. člena prejšnjega zakona tako sodišče praviloma ni smelo ugotavljati dejanskega stanja, temveč je moralo spor reševati na podlagi dejstev, ugotovljenih v predhodnem upravnem postopku. Izjeme od pravila, da Upravno sodišče odloča o zakonitosti upravnih aktov, so bile določene v tretjem odstavku 39. člena.³²⁴ Ker je sodišče praviloma odločalo na podlagi dejstev, ugotovljenih v predhodnem upravnem postopku, izvedba glavne obravnave sploh ni bila potrebna in bi po takratnem razumevanju funkcije upravnega spora lahko vodila celo v kršitev pravice do sojenja v razumnem roku (prvi odstavek 6. člena EKČP).

S spremembo paradigme, da mora imeti Upravno sodišče v upravnem sporu pravico in dolžnost ugotavljati dejansko stanje in kot sodišče polne jurisdikcije odločiti o zadevi, se je pokazala

³²¹ Prav tam, str. 13–14.

³²² Prav tam.

³²³ D. Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, v: Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, 29 (2008), 1, str. 1.. Glej tudi F. Staničić, B. B. Vetma, B. Horvat, KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2017), str. 9–10.

³²⁴ D. Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, v: Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, 29 (2008), 1, str. 14–18.

tudi potreba po uvedbi glavnih obravnav, kjer lahko sodišče ugotavlja stanje zadeve in odpravi nejasnosti ter na tej podlagi sprejme odločitve o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika.

6.3.4. POTEK SPREJEMA NOVEGA ZAKONA

Sprejem novega zakona je bil torej deloma posledica odločitve hrvaškega Ustavnega sodišča, ki je ugotovilo neskladnost hrvaške ureditve upravnega spora s standardi EKČP, deloma pa izpolnjevanja zahtev za pristop Hrvaške v EU³²⁵ na podlagi *Sporazuma o pridružitvi in prizadevanju za izpolnjevanje meril za vstop v EU*,³²⁶ saj po ugotovitvah Evropske komisije v *Poročilu o napredku Hrvaške pri vključevanju v evropsko integracijo*, z dne 9. novembra 2015, takratna hrvaška upravna ter sodna organizacija nista bili usklajeni s standardi EU.³²⁷

Dne 22. septembra 2005 je Vlada Republike Hrvaške sprejela dokument »*Strategije razvoja pravosodja*«, v septembru 2007 pa se je začel CARDS 2004 - Twinning projekt z imenom »*Podpora k razvoju učinkovitejšega in sodobnejšega delovanja Upravnega sodišča Republike Hrvaške*«. V sklopu tega projekta so bili oblikovani različni dokumenti, na podlagi katerih so tuji strokovnjaki ob sodelovanju domačih kasneje pripravili osnutek zakona. Sledilo je imenovanje delovne skupine, ki je bila zadolžena za pripravo Osnutka predloga Zakona o upravnih sporih, ki ga je Hrvaški Sabor z nekaterimi pripombami sprejel 3. julija 2009. Končni predlog zakona je bil sprejet 29. januarja 2010, objavljen 12. februarja 2010 in je stopil v veljavo 1. januarja 2012. Zakon je bil do sedaj štirikrat spremenjen, prvič decembra 2012, drugič decembra 2014, tretjič zaradi ugotovitve protiustavnosti 79. člena s strani hrvaškega Ustavnega sodišča in četrtič 1. aprila 2017. Sedanje besedilo zakona se zaradi navedenih sprememb zato zelo razlikuje od prvotno sprejetega zakona.³²⁸ Posledica sprejema novega zakona je bila tudi ustanovitev štirih novih upravnih sodišč, in sicer v Zagrebu, Splitu, na Reki in v Osijeku, dotedanje Upravno sodišče Republike Hrvaške pa se je preoblikovalo v Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške kot instančno sodišče.³²⁹

³²⁵ Hrvaška je v EU pristopila 1. julija 2013.

³²⁶ F. Staničić, B. B. Vetma, B. Horvat, KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2017), str. 10.

³²⁷ D. Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, v: Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, 29 (2008), 1, str. 6.

³²⁸ Prav tam, str. 10.

³²⁹ B. Horvat, Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja - sporna pitanja u praksi, v: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 52 (2015), 1, str. 223.

6.3.5. NOVOSTI, KI JIH JE PRINESEL ZUS

Ena izmed najpomembnejših novosti, ki jih je prinesel novi Zakon o upravnem sporu, je uvedba obvezne glavne obravnave v postopku pred Upravnim sodiščem Hrvaške, ki je povzdignjena celo na raven načela (7. člen hrvaškega ZUS). Poleg uvedbe obvezne glavne obravnave je bilo z ZUS uvedeno tudi dvostopenjsko odločanje³³⁰ Upravnega sodišča, ki mora v upravnem sporu praviloma odločati v sporu polne jurisdikcije,³³¹ razširjen pa je bil tudi predmet upravnega spora.³³² Z vsemi temi spremembami je Hrvaška končno uskladila svojo zakonodajo z zahtevami EKČP in prava EU.³³³

6.3.6. OBVEZNA IZVEDBA GLAVNE OBRAVNAVE S TAKSATIVNO DOLOČENIMI IZJEMAMI

Skladno s 7. členom hrvaškega ZUS³³⁴ sodišče odloča o tožbenem zahtevku stranke na podlagi ustne, neposredne in javne obravnave, razen v primerih, ko zakon določa, da izvedba glavne obravnave ni potrebna. S tem je bil na Hrvaškem dosežen standard poštenega sojenja, predpisan s prvim odstavkom 6. člena EKČP, iz katerega med drugim izhaja tudi zahteva po javni ustni obravnavi v postopkih odločanja o civilnih pravicah in obveznostih.³³⁵

Izjeme od obvezne izvedbe glavne obravnave so urejene v 36. členu hrvaškega ZUS in jih zaradi taksativnosti ni mogoče širiti na druge primere.³³⁶ Iz določbe 36. člena hrvaškega ZUS izhaja, da lahko sodišče odloči brez izvedbe obravnave v primerih, ki so predstavljeni v nadaljevanju.

Če je toženec skladno s prvim odstavkom 42. člena hrvaškega ZUS³³⁷ v odgovoru na tožbo ali tekom upravnega spora v celoti priznal tožbeni zahtevek,³³⁸ lahko sodišče o tožbi odloči, ne da bi pred tem izvedlo glavno obravnavo. Navedeno je utemeljeno s spoštovanjem načela

³³⁰ Primerjaj s 73. členom ZUS-1, skladno s katerim je pritožba zoper odločbo Upravnega sodišča dopustna samo izjemoma.

³³¹ Glej prvi odstavek 58. člena hrvaškega ZUS. Primerjaj z drugim odstavkom 40. člena ZUS-1 v zvezi s petim odstavkom 65. člena ZUS-1, ki določata, da lahko sodišče odloča v sporu polne jurisdikcije samo, če stranka v tožbi to izrecno zahteva.

³³² Glej 3. člen hrvaškega ZUS.

³³³ F. Staničić, B. B. Vetma, B. Horvat, KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2017), str. 10.

³³⁴ 7. člen (načelo ustne obravnave) ZUS določa: »V upravnem sporu odloča sodišče na podlagi ustne, neposredne in javne obravnave. Sodišče lahko odloči brez izvedbe glavne obravnave samo v primerih, ki jih določa ta zakon.«

³³⁵ Prav tam, str. 10.

³³⁶ Glej 36. člen hrvaškega ZUS.

³³⁷ Prvi odstavek 42. člena hrvaškega ZUS določa: »Če je tožnik v tožbi ali tekom upravnega spora priznal tožbeni zahtevek v celoti, sodišče s sodbo reši spor.«

³³⁸ Pri priznanju gre za izjavo volje tožene stranke o tem, da je tožbeni zahtevek upravičen in utemeljen.

ekonomičnosti postopka (8. člen hrvaškega ZUS),³³⁹ saj zaradi priznanja tožbenega zahtevka ne obstaja več spor med strankama in bi zato izvedba glavne obravnave lahko pomenila le zavlačevanje postopka.

Izvedba glavne obravnave tudi ni potrebna, če sodišče odloča o tožbi na podlagi pravnomočne sodbe, izdane v vzorčnem postopku (48. člen hrvaškega ZUS). Za vzorčni postopek gre, če so pri sodišču vložene tožbe zoper 10 ali več upravnih zadev,³⁴⁰ pri katerih se pravice ali obveznosti strank opirajo na enako ali podobno dejansko in pravno podlago. V tem primeru lahko sodišče na podlagi ene tožbe izvede postopek, ostale postopke pa do sprejema odločitve v vzorčnem postopku prekine. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku, sodišče brez izvedbe glavne obravnave odloči o prekinjenih postopkih.³⁴¹

Sodišče lahko o tožbi odloči brez glavne obravnave tudi, če odločitev v konkretni zadevi, dejanje upravnega organa ali upravna pogodba vsebujejo take pomanjkljivosti, da ni mogoče preizkusiti njihove zakonitosti.³⁴² Gre za primer najtežjih kršitev kot npr. če je upravni organ odločil o zadevi iz sodne pristojnosti ali o zadevi, o kateri se ne more odločati v upravnem postopku, če odločbe dejansko ali pravno ni mogoče izvršiti, če bi bilo z izvršitvijo odločbe storjeno kaznivo dejanje, če odločba vsebuje takšne pomanjkljivosti, ki po izrecni zakonski določbi predstavljajo ničnostni razlog, oziroma v primeru formalnih kršitev, kot npr. če odločba ne vsebuje izreka, obrazložitve ali pravne podlage, na podlagi katere je bilo o upravni zadevi odločeno, če odločba ni podpisana ipd.

Izvedba glavne obravnave nadalje ni potrebna, če je dejansko stanje nesporno, tožnik izpodbija le uporabo prava, niti tožnik niti toženec pa v tožbi ali v odgovoru na tožbo izvedbe glavne obravnave izrecno ne zahtevata. Za tak položaj bo šlo v primeru, ko je v postopku upravnega odločanja prišlo do kršitve materialnega prava, tj. ko je upravni organ odločitev oprl na napačen materialni predpis, oziroma je materialni predpis uporabil nepravilno. Ne glede na navedeno pa se glavna obravnava lahko izvede, če katera od strank to izrecno zahteva.

³³⁹ Glej 8. člen hrvaškega ZUS, ki določa naslednje: »Sodišče bo upravni spor izvedlo hitro in brez zavlačevanja ter nepotrebni stroškov in opravil, preprečilo bo zlorabo pravic strank in drugih udeležencev v postopku ter odločitev sprejelo v razumnem roku.«

³⁴⁰ Primerjaj s 43. členom ZUS-1, ki določa, da gre za vzorčni postopek v primeru, ko so pred sodiščem vložene tožbe zoper več kot 20 upravnih aktov.

³⁴¹ Glej tudi prvi odstavek 44. člena ZUS-1, kjer zakon prav tako določa, da lahko sodišče na podlagi pravnomočne sodbe, izdane v vzorčnem postopku, odloči brez obravnave v prekinjenih postopkih.

³⁴² Primerjaj s prvim odstavkom 37. člena ZUS-1.

Zadnja izjema od obvezne izvedbe glavne obravnave se nanaša primer, ko stranke (tožnik, toženec ali druga zainteresirana oseba) s tem soglašajo. Soglasje, ki mora biti jasno in nedvoumno, morajo stranke podati v pisni obliki ali ustno na zapisnik v sodni pisarni. Kljub izrecnemu soglasju strank pa se bo glavna obravnava lahko izvedla, če bo sodnik ocenil, da je izvedba obravnave nujno potrebna za pravilno in popolno ugotovitev dejanskega stanja.³⁴³ Tudi ta izjema od izvedbe glavne obravnave je utemeljena z načelom učinkovitosti postopka,³⁴⁴ ki določa, da je potrebno postopek izvesti hitro, brez zavlačevanja in nepotrebnih stroškov.

6.3.7. SODNA PRAKSA GLEDE IZVEDBE GLAVNE OBRAVNAVE

1. U-I-745/99, NN 112/2000, z dne 8. november 2000

(glavna obravnava, pravica do poštenega sojenja)

Ustavno sodišče je ugotovilo, da je zakonska ureditev upravnega spora v delu, ki se nanaša na razpisovanje glavne obravnave, v neskladju s 6. členom EKČP, ki med drugim zagotavlja pravico do ustne obravnave. Na podlagi 34. člena Zakona o upravnih sporih je Upravno sodišče sicer imelo pristojnost, da po uradni dolžnosti ali na predlog stranke razpiše glavno obrnavo, če je presodilo, da to zahteva zapletenost zadeve ali da bi obravnava pripomogla k boljši razjasnitvi zadeve, vendar pri tem ni bilo vezano na predlog stranke.

»Kar se tiče druge predpostavke, tj. izvedbe ustne in kontradiktorne obravnave v postopku odločanja, je Upravno sodišče prav tako ne izpolnjuje. V skladu z določbo prvega odstavka 34. člena ZUS Upravno sodišče o upravnih sporih odloča na nejavni seji. Res je, da lahko Upravno sodišče po uradni dolžnosti ali na predlog stranke razpiše obrnavo, če oceni, da to zahteva zapletenost spora ali boljša razjasnitev zadeve, vendar pa sodišče predlogu stranke za izvedbo obravnave ni dolžno ugoditi [...]«

V odločbi je Ustavno sodišče še zapisalo, da se bo lahko Upravno sodišče štelo kot sodišče polne jurisdikcije v smislu interpretacije ESČP, ko bodo izpolnjene naslednje predpostavke: (1) da ima Upravno sodišče možnost samostojno izvesti in ocenjevati dokaze, tj. samostojno ugotavljati dejansko stanje, v primerih, ko stranka v tožbi izpodbija pravilnost dejanskega stanja, kot je bilo ugotovljeno v upravnem postopku, ne glede na to, ali odloča o zakonitosti upravnega akta ali v sporu polne jurisdikcije, ter (2) da ima pravico in obveznost izvesti ustno

³⁴³ F. Staničić, B. B. Vetma, B. Horvat, KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2017), str. 131–134.

³⁴⁴ Glej 8. člen hrvaškega ZUS.

in kontradiktorno obravnavo v vseh primerih, ko je tožba naperjena proti upravnemu aktu, s katerim je bilo odločeno o pravicah ali obveznosti tožnika, oziroma je ustno obravnavo dolžno izvesti v vseh primerih, ko stranka to zahteva.³⁴⁵

2. 5 Usl-1728/15-3, z dne 3. marec 2016

(prispevek za obvezno zavarovanje, zastaranje, ničnost)

Tožniku je bilo s prvostopenjsko odločbo naloženo plačilo prispevka za obvezno zavarovanje za leto 2003 in 2004. Zoper odločbo je tožnik vložil pritožbo, v kateri je kot enega izmed pritožbenih razlogov navedel zastaranje plačila prispevka. Prvostopenjski organ je ta pritožbeni razlog obravnaval kot poseben zahtevek za ugotovitev zastaranja obračuna prispevka, tj. kot zahtevek za začetek novega postopka, in izdal novo prvostopenjsko odločbo.

V tožbi je tožnik zatrjeval, da ni vložil zahteve za ugotovitev zastaranja plačila prispevka, ampak pritožbo, v kateri je navedel pritožbeni razlog zastaranja, zaradi česar bi moral ta pritožbeni razlog biti obravnavan v okviru pritožbenega postopka. Skladno s tem je tožnik zahteval, da sodišče izreče prvostopenjsko odločbo za nično.

Sodišče je uporabilo 3. točko prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS, ki določa, da ni potrebno razpisati glavne obravnave, če posamična odločitev vsebuje pomanjkljivosti, ki preprečujejo preizkus njene zakonitosti, saj je ugotovilo, da je odločba nična, ker je bila vložena brez zahtevka stranke.

»[Tožnik] meni, da ni bilo zakonske podlage, da se o zastaranju odloči s posebno odločbo, saj ni vložil posebnega zahtevka za ugotovitev zastaranja pravice obračunati prispevek, ampak da bi se moralo o ugovoru zastaranja odločiti v okviru pritožbenega postopka. S tožbenim zahtevkom predlaga, da sodišče odpravi odločitev tožnika in razglasi za nično prvostopenjsko odločbo [...]«³⁴⁶

»Če se ugotovi, da izpodbijana posamična odločitev vsebuje pomanjkljivosti, ki preprečujejo preizkus njene zakonitosti, lahko sodišče reši spor brez obravnave (36. člen 3. točka ZUS).«³⁴⁷

³⁴⁵ D. Đerđa, Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, v: Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, 29 (2008), 1, str. 1.. Glej tudi F. Staničić, B. B. Vetma, B. Horvat, KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2017), str. 9–10.

³⁴⁶ Glej tretji odstavek obrazložitve sodbe št. 5 Usl-1728/15-3, z dne 3. marec 2016.

³⁴⁷ Glej sedmi odstavek obrazložitve sodbe št. 5 Usl-1728/15-3, z dne 3. marec 2016.

3. 7 Usl-1599/13-9, z dne 31. julij 2015

(vročanje, rok, pritožba)

Tožnik je vložil pritožbo zoper prvostopenjsko odločbo, ki pa je bila s strani drugostopenjskega organa zavržena. V skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku (hr. *Zakon o općem upravnom postupku*) bi moral vročevalec v primeru, da se naslovnik ne najde na mestu vročanja, pustiti v poštnem nabiralniku sporočilo, v katerem se navede, da mora naslovnik biti prisoten ob določeni uri in dnevu na mestu vročanja zaradi vročitve pisanja in kje lahko prevzame pisanje do tega dneva in ure. Če naslovnik tega dne in ob tej uri ni najden na mestu vročanja, se pisanje pusti v poštnem nabiralniku, s čimer se šteje, da mu je pisanje bilo vročeno. V svoji odločitvi je drugostopenjski organ navedel, da naslovnik ni bil najden na mestu vročitve in da je bila prvostopenjska odločitev puščena v poštnem nabiralniku 24. oktobra ter da iz vročilnice ni razvidno, ali je bil pred tem opravljen neuspeli poskus vročitve in ali je bil naslovnik pravilno obveščen o drugem poskusu vročitve, kot je predpisano z zakonom. Kljub temu je drugostopenjski organ zaključil, da se za dan vročitve šteje 24. oktober, ker tožnik v pritožbi ni ugovarjal okoliščinam vročitve in ker naj bi bilo očitno, da je odločitev prejel.

V tožbi je tožnik izpodbijal pravilnost vročitve, ker mu pri prvi vročitvi dne 24. oktobra ni bilo puščeno obvestilo, katerega dne in ob kateri uri naj bo prisoten na mestu vročitve, zaradi ponovnega poskusa vročitve, kot je predpisano z zakonom. Dodatno je navedel, da je pisanje prejel 26. oktobra, ko ga je našel v svojem poštnem nabiralniku, pritožbo pa poslal priporočeno po pošti 11. novembra, kar pomeni, da je pritožba bila vložena pravočasno.

Sodišče je ugotovilo, da se obe stranki strinjata o vseh odločilnih dejstvih, medtem ko se ne strinjata ali je bila vročitev prvostopenjske odločbe opravljena v skladu z zakonom in s tem, ali je pritožba zoper njo pravočasna. Skladno s tem je uporabilo 4. točko prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS in rešilo zadevo brez razpisa glavne obravnave.

»V tožbi in kasnejši vlogi tožnik navaja, da prvostopenjska odločba ni bila pravilno vročena, ker ob prvem poskusu vročitve ni bilo puščeno obvestilo, da naj bo ob določenem dnevu in uri prisoten na mestu vročanja zaradi prejetja pisanja, kot je to predpisano z določbo 85. člena Zakona o splošnem postopku. Dodaja, da je pisanje prejel 26. oktobra 2012. leta, ko ga je našel v poštnem nabiralniku, medtem ko je pritožbo priporočeno poslal 11. novembra, pri čemer prilaga kot dokaz v spis predmeta potrdilo o prejemu priporočene pošiljke, kar pomeni, da je posledično pritožba pravočasna. Predlaga, da sodišče izvede dokazni postopek z vpogledom v

dokumentacijo, ki se nahaja v spisu predmeta upravnega postopka, in dokumentacijo, ki jo je dostavil [...]»³⁴⁸

»Upoštevajoč, da so med strankama dejstva nesporna in da je med strankama sporna samo uporaba prava, stranke pa niso izrecno zahtevale izvedbe glavne obravnave, je sodišče na podlagi 4. točke 36. člena ZUS[...] spor rešilo brez razprave.«³⁴⁹

4. 2 Usl-1275/15-8, z dne 8. februar 2016

(ravnateljica, načelnik občine, občinski svet, pristojnost za imenovanje)

Upravni spor se je nanašal na postopek imenovanja ravnateljice vrtca, v katerem je tožnica sodelovala, vendar ni bila imenovana. V tožbi je zatrjevala, da je bila odločitev o imenovanju sprejeta s strani nepristojnega organa, tj. načelnika občine, in da je bil pristojni organ za sprejetje odločitve o imenovanju občinski svet. Sodišče ni razpisalo obravnave, saj je bila sporna samo uporaba prava, in sicer uporaba norm o pristojnosti.

»Tožnica nasprotuje zakonitosti tožnikove odločitve in trdi, da je izpodbijano odločitev sprejela nepristojna oseba – načelnik občine, namesto Občinskega sveta kot predstavniškega telesa Občine Višnjan.«³⁵⁰

»Ker tožnica nasprotuje samo uporabi prava, dejstva odločilna za rešitev tega spora so nesporna, stranke pa niso izrecno zahtevale razpisovanje obravnave (4. točka 36. ZUS [...]), je sodišče brez izvedbe obravnave, na temelju preizkusa vseh dejanskih in pravnih vprašanj, ugotovilo, da je tožbeni zahtev utemeljen.«³⁵¹

5. 2 Usl-797/15-11, z dne 5. maj 2016

(denarna kazen, prekršek, policija, ne bis in idem)

Tožniku, policijskemu uslužbencu, je bila izrečena denarna kazen s strani prvostopenjskega organa v okviru Ministrstva za notranje zadeve. Z odločbo je bilo ugotovljeno, da je tožnik v delovnem času s službenim vozilom povzročil prometno nesrečo, zaradi hitrosti, ki ni bila prilagojena stanju in značilnostim ceste, s čimer je povzročil težjo kršitev delovne obveznosti v skladu s 7. točko 96. člena Zakona o policiji (hr. *Zakon o policiji*), tj. nedostojno obnašanje v službi, ki škodi ugledu policije. Drugostopenjski organ je zavrnil pritožbo tožnika in pravno

³⁴⁸ Glej tretji odstavek obrazložitve sodbe št. 7 Usl-1599/13-9, z dne 31. julij 2015.

³⁴⁹ Glej osmi odstavek obrazložitve sodbe št. 7 Usl-1599/13-9, z dne 31. julij 2015.

³⁵⁰ Glej drugi odstavek obrazložitve odločbe št. 2-Usl-1275/15-8, z dne 8. februar 2016.

³⁵¹ Glej peti odstavek obrazložitve odločbe št. 2-Usl-1275/15-8, z dne 8. februar 2016.

prekvalificiral dejanje kot težjo kršitev delovne obveznosti iz 6. točke 96. člena Zakona o policiji – neizvrševanje, nevestno, nepravočasno ali nemarno izvrševanje delovnih obveznosti. Tožnik je v tožbi izpodbijal odločitev tožnika zaradi kršitve načela *ne bis in idem*, ki izhaja iz prvega odstavka 29. člena in drugega odstavka 31. člena Ustave Republike Hrvaške ter 4. člena 7. protokola k EKČP in 6. člena EKČP, ker je za povzročitev prometne nesreče že bil sankcioniran v okviru prekrškovnega postopka.

Ker tožnik ni oporekal ugotovljenemu dejanskemu stanju, ampak samo uporabi prava, in nobena stranka ni zahtevala izvedbe obravnave, je sodišče uporabilo 4. točko prvega odstavka 36. člena ZUS in izvedlo postopek brez obravnave.

»Tožnik izpodbija zakonitost tožnikove odločitve in trdi, da se ga z izpodbijano odločbo bremeni za dejanje, za katerega je že bil sankcioniran v prekrškovnem postopku, kar je v nasprotju s konvencijskem pravom glede poštenega sojenja v delu, ki se nanaša na prepoved dvakratnega sojenja in kaznovanja za isto dejanje, kot tudi ustavnosodni praksi, na kar je tožnik opozarjal že tekom disciplinskega postopka.«³⁵²

»Ker tožnik izpodbija zgolj uporabo pravo, dejstvo odločilno za reševanje tega spora je nesporno, stranke pa niso izrecno zahtevale izvedbe obravnave (čl. 36. t. 4. ZUS) [...], je sodišče, v skladu z načelom učinkovitosti (čl. 8. ZUS-a), brez izvedbe glavne obravnave, na podlagi preizkusa vseh dejanskih in pravnih vprašanj, ocenilo, da tožbeni zahtevek ni utemeljen.«³⁵³

6. 4 Usl-1448/14-4, z dne 21. junij 2016 (prekluzivni rok, pravočasnost zahteve, vojni invalid)

Prvostopenjski organ je z odločbo, ki je bila potrjena s strani drugostopenjskega organa, zaradi zamude roka zavrgel zahtevo tožnika za priznanje statusa vojnega invalida iz domovinske vojne. V tožbi je tožnik navedel, da so se njegova bolezenska stanja (postresni travmatski sindrom itd.) materializirala in bila diagnosticirana po poteku roka, ki je bil predviden v zakonu in ki ga javnopravni organi obravnavajo kot prekluzivnega, zaradi česar zahteve ni mogel vložiti pravočasno. Ker zakon ni predvidel, da lahko posledice udeležbe v vojni nastanejo šele po daljšem času, je v tožbi tožnik navedel, da se zakon ne sme razlagati v njegovo škodo.

³⁵² Glej tretji odstavek obrazložitve sodbe št. 2 Usl-797/15-11, z dne 5. maj 2016.

³⁵³ Glej tretji odstavek obrazložitve sodbe št. 2 Usl-797/15-11, z dne 5. maj 2016.

Sodišče ni izvedlo obravnave na podlagi 4. točke prvega odstavka 36. člena, ker je tožnik izpodbijal samo uporabo prava, pravno relevantna dejstva pa so bila nesporna in nobena izmed strank ni zahtevala izvedbe obravnave.

»Tožnik v tožbi navaja, da je z izpodbijano odločbo kršen zakon na škodo tožnika, ker je njegov zahtevek zavržen kot nepravčasen, upoštevajoč, da se je tožnikova bolezen (PTSP in ostale psihiatrične metode) ni pojavila in diagnosticirala vse do 2009, zaradi česar tožnik ni mogel svojega predloga vložiti prej, nikakor pa ne v roku, ki ga javnopravni organi obravnavajo kot prekluzivnega (leto dni po začetku veljave ZOPHBDR-a), zakon pa ni predvidel življenjske okoliščine, ko se psihične bolezni, povzročene s sodelovanjem v domovinski vojni, pojavijo po dolgem nizu let, zaradi česar se zakon ne bi smel razlagati v škodo tistih, katerih pravice se z zakonom ščitijo [...]«³⁵⁴

»Ker dejstva med strankama niso sporna, sporna je samo uporaba prava, stranki pa nista v tožbi in odgovoru na tožbo izrecno predlagali izvedbe obravnave, je ta upravni spor rešen brez izvedbe obravnave.«³⁵⁵

7. 2 Usl-1627/15-17, z dne 17. oktober 2016

(univerza, fakulteta, financiranje, avtonomija univerz)

Ministrstvo za znanost, izobraževanje in šport je z odločbo ugotovilo, da ustanovitev Fakultete za ekonomijo in turizem s strani Univerze Jurja Dobrile ni skladna z Zakonom o ustanovah (hr. *Zakon o ustanovama*). Tožnik je svojo odločitev utemeljil na določbi omenjenega zakona, ki je predpisovala, da so državna sredstva, torej sredstva univerz, namenjena izključno financiranju univerz in ne smejo biti namenjena financiranju novih ustanov v okviru univerz. Tožnik je v tožbi izpodbijal zakonitost odločbe, ker naj ta ne bi vsebovala vseh predpisanih delov in ker naj bi posegala v z ustavo zagotovljeno avtonomijo univerz. Prav tako naj bi bilo Ministrstvo pristojno le za formalnopravni nadzor nad odločitvijo o ustanovitvi Univerze. Tožnik je izpodbijal tudi toženčevo argumentacijo glede financiranja, saj bi za novoustanovljeno fakulteto sredstva priskrbelo univerza, tako da ne bi bila potrebna nova država sredstva. Tožnik je sicer v tožbi zahteval izvedbo obravnave, vendar je zahtevo za izvedbo glavne obravnave kasneje umaknil, medtem ko toženec ni zahteval obravnave v odgovoru na tožbo, ampak šele

³⁵⁴ Glej drugi odstavek obrazložitve sodbe št. 4 Usl-1448/14-4, z dne 21. junij 2016.

³⁵⁵ Glej četrti odstavek obrazložitve sodbe št. 4 Usl-1448/14-4, z dne 21. junij 2016.

po izteku roka za vložitev zahteve. Upoštevajoč to in da je tožnik izpodbijal le uporabo prava, dejstva pa so bila nesporna, je sodišče izvedlo postopek brez izvedbe obravnave na podlagi 4. točke prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS.

»Tožnik izpodbija zakonitost toženčeve odločitve in trdi, da obrazložitev izpodbijane odločbe ne vsebuje vseh predpisanih delov, da tožnik neutemeljeno omejuje z Ustavo zagotovljeno avtonomijo tožnika [...], in da je bila vloga tožnika preveriti, če je odločitev o ustanovitvi Fakultete v formalnopravnem smislu skladna z zakonom. Izpodbija tudi tožnikovo argumentacijo, vezano na financiranja, in navaja, da Univerza, kot ustanovitelj, finančno podpira Fakulteto, tako da za ustanovitev niso potrebna dodatna sredstva, kar izhaja iz Elaborata o statusni spremembi.«³⁵⁶

»Tožnik izpodbija samo uporabo prava, dejstva odločilna za rešitev tega spora so nesporna, tožnik je z vlogo dne 31. maja 2016 umaknil zahtevo po izvedbi obravnave, dano v tožbi, medtem ko toženčeva zahteva za izvedbo obravnave ni bila dana v odgovoru na tožbo, ampak z vlogo dne 2. maja 2016, tj. po izteku predpisanega roka za to dejanje, zaradi česar je sodišče, v skladu z načelom učinkovitosti, brez izvedbe obravnave, na temelju preizkusa vseh dejanskih in pravnih vprašanj, ocenilo, da je tožbeni zahtev utemeljen.«³⁵⁷

8. 2 Usl-1767/16-7, z dne 25. april 2017

(kaznivo dejanje, družbeno koristno delo, prenehanje zaposlitve policista)

V skladu z Zakonom o policiji je bila izdaja pravnomočne nepogojne obsodbe na zaporno kazen, zaradi povzročitve kaznivega dejanja v prometu iz malomarnosti, razlog za prenehanje zaposlitve policista *ex lege*. Odločanje o prenehanju zaposlitve policista pa je bila na podlagi prvega odstavka 46. člena Zakona o policiji upravna stvar. Tožnik je bil policist, obsojen na zaporno kazen v trajanju enega leta, ki pa je bila nadomeščena z družbeno koristnim delom. Skladno z zakonom je tožniku delovno razmerje prenehalo, kar je bilo ugotovljeno v upravnem postopku z odločbo Policijske uprave Istra.

Tožnik je zatrjeval, da zakonski pogoj za prenehanje zaposlitve ni bil izpolnjen, saj ni bil obsojen na nepogojno kazen zapora, ker je bila le-ta zamenjana z družbeno koristnim delom.

³⁵⁶ Glej drugi odstavek obrazložitve sodbe št. 2 Usl-1627/15-17, z dne 17. oktober 2016.

³⁵⁷ Glej šesti odstavek obrazložitve sodbe št. 2 Usl-1627/15-17, z dne 17. oktober 2016.

Ker je tožnik nasprotoval samo interpretaciji prava, in sicer da zamenjava zaporne kazni z družbeno koristnim delom, pomeni, da ni bil nepogojno obsojen na zaporno kazen, zaradi česar zakonski pogoj za prenehanje dela ni izpolnjen, je sodišče uporabilo 4. točko prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS-a.

»Tožnik izpodbija zakonitost toženčeve odločitve in zatrjuje, da tožnik ni obsojen na nepogojno kazen zapora, da je družbeno koristno delo blažja sankcija od pogojne obsodbe, da sta pogojna obsodba in družbeno koristno delo različna kazenskopravna instituta, in da se z družbeno koristnim delom zamenja kazen zapora.«³⁵⁸

»Ker tožnik nasprotuje samo uporabi prava, dejstva pomembna za rešitev tega spora pa so nesporna, stranki pa v tožbi oziroma v odgovoru na tožbo nista izrecno zahtevali razpisa obravnave [...], je sodišče brez razpisa obravnave, na podlagi preizkusa vseh dejanskih in pravnih vprašanj ocenilo, da je tožbeni zahtev utemeljen.«³⁵⁹

9. 12 Usl-246/17-5, z dne 5. oktober 2017

(starostna pokojnina, srbski državljan, delovno razmerje, diskriminacija)

Tožniku, srbskemu državljanu, je bila v Republiki Hrvaški priznana pravica do starostne pokojnine v trajanju od 5. junija 2012 naprej, ki pa mu je bila kasneje z odločbo odvzeta in priznana od 5. junija 2014, saj je bil v času od 5. junija 2012 do 5. junija 2014 zaposlen v Republiki Srbiji. Prvostopenjski organ je utemeljil svojo odločitev na mednarodni pogodbi med Republiko Hrvaško in Zvezno republiko Jugoslavijo, ki je vzpostavila pravno vez med pokojninskima sistemoma obeh držav in Zakonom o pokojninskem zavarovanju (hr. *Zakon o mirovinskem osiguranju*), na podlagi katerega se je izplačevanje pokojnine ustavilo, če je upravičenec pridobil zaposlitev, na temelju katere se je vzpostavila obveznost pokojninskega zavarovanja.

Tožnik je v tožbi izpodbijal zakonitost odločbe, s katero mu je bilo ustavljeno izplačevanje starostne pokojnine, na temelju napačne uporabe materialnega prava, ker zaposlitev v Republiki

³⁵⁸ Glej tretji odstavek obrazložitve sodbe št. 2 Usl-1767/16-7, z dne 25. april 2017.

³⁵⁹ Glej sedmi odstavek obrazložitve sodbe št. 2 Usl-1767/16-7, z dne 25. april 2017.

Srbiji ne bi smela vplivati na pravico do starostne pokojnine na Hrvaškem. Kot dodaten argument je navedel, da se ga s takšno odločbo diskriminira.

Upoštevajoč, da je tožnik nasprotoval samo uporabi materialnega prava, medtem ko so bila vse dejstva nesporna ter nobena izmed strank ni zahtevala izvedbe glavne obravnave, je sodišče uporabilo 4. točko prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS-a in izvedlo postopek brez obravnave.

»Zaradi nasprotovanja zakonitosti citirane odločbe tožnika iz 10. januarja 2017 je tožnik vložil tožbo [...] v kateri je tožnik navedel, da tožbo vlaga zaradi napačne uporabe materialnega prava, z obrazložitvijo, da so javnopravni organi neutemeljeno uporabili tretji odstavek 90. člena Zakona o pokojninskem zavarovanju, ker je tožnik bil vključen v obvezno zavarovanje v Republiki Srbiji in ne v Republiki Hrvaški in to dejstvo ne more vplivati na reševanje te upravne zadeve. Navedel je, da se s takšnim postopanjem očitno omejuje pravica tožnika do priznane pokojnine, s čimer se tožnika diskriminira.«³⁶⁰

»Ker dejstva med strankama niso sporna, ampak je sporna samo uporaba prava, stranke pa v tožbi in odgovoru na tožbo razpisa glavne obravnave niso izrecno zahtevale, je ta upravni spor rešen brez izvedbe obravnave na temelju določbe 4. točke 36. člena ZUS [...]«³⁶¹

**10. Usž-1927/15-8, z dne 30. oktober 2016
(pritožba, bistvena kršitev postopka, izvedenec)**

Visoko upravno sodišče je razveljavilo odločbo Upravnega sodišča v Zagrebu zaradi bistvene kršitve določb postopka, ker sodišče ni opravilo glavne obravnave. Tožnica je v tožbi zatrjevala, da je utrpela delovno poškodbo na delovnem mestu in v podporo svojim trditvam predlagala izvedbo dokaza z izvedencem. Prvostopenjsko sodišče je napačno uporabilo 4. točko prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS, ki določa, da se lahko postopek izpelje brez obravnave, če tožnik oporeka izključno uporabi prava, pravno relevantna dejstva pa so nesporna, upoštevajoč, da je tožnica izpodbijala pravilnost in popolnost ugotovljenega dejanskega stanja s strani upravnih organov.

³⁶⁰ Glej drugi odstavek obrazložitve sodbe št. 12 Usl-246/17-5, z dne 5. oktober 2017.

³⁶¹ Glej peti odstavek obrazložitve sodbe št. 12 Usl-246/17-5, z dne 5. oktober 2017.

»Prvostopenjska sodba je bila sprejeta brez opravljene obravnave, ker je sodišče menilo, da so izpolnjeni pogoji iz določbe člena 36. točke 4. ZUS. V navedeni določbi je predpisano, da lahko sodišče z odločbo reši spor brez izvedbe obravnave, če tožnik samo izpodbija uporabo prava, dejstva pa so nesporna in stranke niso v tožbi ali odgovoru na tožbo izrecno zahtevale izvedbe obravnave.«³⁶²

»Vendar je iz vsebine tožbe razvidno, da tožnica dejansko zatrjuje napačno in nepopolno ugotovljeno dejansko stanje in predlaga izvedbo dokazov z izvedenci. Pri takšnem stanju ni podlage, da se prvostopenjski upravni spor reši brez razprave [...]«³⁶³

11. 2 USL-430/15-9, z dne 11. januar 2016

(nadomestilo plače, zdravstveno zavarovanje)

Spor se je nanašal na tožbo, ki jo je v zvezi z izplačilom nadomestila plače, vložil tožnik zoper hrvaški Zavod za zdravstveno zavarovanje. V skladu z Zakonom o obveznem zdravstvenem zavarovanju (hr. *Zakon o obveznom zdravstvenom osiguranju*) je polno nadomestilo plače pripadalo osebi, ki je bila pred dnevom nastanka zavarovalnega primera zavarovana pri Zavodu na podlagi zaposlitve najmanj 9 mesecev neprekinjeno ali 12 mesecev s prekinitvami v zadnjih dveh letih. Sporno je bilo le tolmačenje Zakona o zdravstvenem zavarovanju, in sicer ali se lahko razlaga zavarovanje na podlagi zaposlitve tako, da zajema tudi primere, ko so se posamezniki strokovno usposabljali brez nastanka delovnega razmerja.

Tožnica je predlagala, da se reši spor brez glavne obravnave, medtem ko je tožnik odločitev o razpisu glavne obravnave prepustil sodišču. Posledično je sodišče, ker ni bilo potrebno izvajati novih dokazov, na podlagi 5. točke prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS postopek brez obravnave. Pri tem je poudarilo, da bi v tem primeru bila podredno uporabljiva tudi 4. točka istega člena.

»Upoštevajoč, da je tožnica predlagal reševanje spora brez izvedbe obravnave, medtem ko je tožnik odločitev o tem prepustil sodišču, sodišče pa je prišlo do zaključka, da ni potrebno izvajati novih dokazov (36. člen 5. točka ZUS, pri čemer je podredno uporabljiva tudi 4. točka 36. citiranega člena), je sodišče v skladu z načelom

³⁶² Glej sedmi odstavek obrazložitve sodbe št. Usž-1927/15-8, z dne 30. oktober 2016.

³⁶³ Glej osmi odstavek obrazložitve sodbe št. Usž-1927/15-8, z dne 30. oktober 2016.

učinkovitosti (8. člen ZUS), brez izvedbe obravnave, na temelju preizkusa vseh dejanskih in pravnih vprašanj, ocenilo, da tožbeni zahtevki ni utemeljen.»³⁶⁴

**12. 5 Usl-1986/15-10, z dne 18. avgust 2016
(izvršba, vročanje, pravočasnost pritožbe)**

Tožniku je bila z odločbo prvostopenjskega organa odrejena izvršba zaradi prisilnega plačila spomeniške rente. Zoper odločbo je pri istem organu vložil pritožbo, ki pa je bila zavržena kot prepozna. Temu je sledila pritožba drugostopenjskemu organu, ki je potrdil prvostopenjsko odločitev.

V tožbi je tožnik izpodbijal zakonitost odločitve drugostopenjskega organa na podlagi nepopolno in napačno ugotovljenega dejanskega stanja in napačne uporabe materialnega prava. Nasprotoval je zaključku organa, da je bila odločba vročena 6. julija in zatrjeval, da mu je bila odločba vročena kasneje, in sicer 17. julija. Prav tako se ni strinjal, da pritožbeni rok izteče v 10. dneh, ampak v 15. dneh, kar bi pomenilo, da je tožniku rok za vložitev pritožbe potekel 1. avgusta in posledično, da je bila njegova pritožba pravočasna.

Ker sta obe stranki soglašali, da se ne izvede glavna obravnava, je sodišče izvedlo postopek brez izvedbe obravnave na podlagi 5. točke prvega odstavka 36. člena hrvaškega ZUS, saj je lahko dejansko stanje ugotovilo na podlagi vpogleda v spis brez izvedbe novih dokazov.

»Tožnik nasprotuje zakonitosti navedene drugostopenjske odločbe zaradi napačne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja in napačne uporabe materialnega prava. Nasprotuje zaključku tožnika, da mu je bila odločba o izvršbi vročena na dan 6. julija 2015. leta [...] in trdi, da je obravnavano odločbo dobil na dan 17. julija 2015. leta. Prav tako navaja, da je z odločbo o izvršbi odrejen rok za pritožbo v trajanju 15 dni in poudarja, da je rok za pritožbo potekel 1. avgusta 2015. leta in ne 14. julija 2015. leta [...]«³⁶⁵

»Upoštevajoč, da so stranke o tem izrecno soglašale, sodišče pa ni ugotovilo potrebe po izvajanju drugih dokazov, razen vpogleda v spis predmeta upravnega postopka, je ta

³⁶⁴ Glej šesti odstavek obrazložitve sodbe št. 2 Usl-430/15-9, z dne 11. januar 2016.

³⁶⁵ Glej tretji odstavek obrazložitve sodbe št. 5 Usl-1986/15-10, z dne 18. avgust 2016.

spor rešen brez izvedbe glavne obravnave, skladno z določbo 5. točke 36. člena ZUS-a
[...]³⁶⁶

6.3.8. SKLEPNO GLEDE SODNE PRAKSE

Iz sodne prakse izhaja, da sodišča v večini primerov pravno pravilno tolmačijo zakonske izjeme od obvezne glavne obravnave. Temeljni dosežek hrvaškega ZUS-a pa se odraža predvsem v odsotnosti odločitev, izdanih brez glavne obravnave, kar pomeni, da so sodniki ponotranjili v 7. členu hrvaškega ZUS-a uzakonjeno načelo obvezne ustne obravnave, ki določa, da je ustna obravnava splošno pravilo in ne izjema.

6.3.9. STALIŠČA TEORIJE O NAMENU GLAVNE OBRAVNAVE

Ker je bila ključna novost novega zakona uvedba obvezne glavne obravnave, so se v praksi od uveljavitve zakona dalje s tem v povezavi pojavljajo številna vprašanja. Iz zakona namreč ni jasno razvidno, kakšna je funkcija glave obravnave: ali se na obravnavi zgolj ponavljajo navedbe, ki so jih stranke podale v upravnem postopku ter v tožbi in v odgovoru na tožbo, oziroma je glavna obravnava namenjena odpravi dvomov in nejasnosti glede dejanskega stanja, kot je bilo ugotovljeno v upravnem postopku ter omogočanju strankam, da se o tem izjavijo. Prav tako se postavlja vprašanje, ali je funkcija glavne obravnave v tem, da se dopolni dejansko stanje glede na dejansko stanje, ugotovljeno v upravnem postopku.³⁶⁷

Po mnenju nekaterih avtorjev je osrednja funkcija obvezne glavne obravnave v tem, da se sodišču, na podlagi dokazov, ki so jih stranke predložile v tožbi in v odgovoru na tožbo, omogoči preizkus dejstev, ki so pomembna za oceno zakonitosti odločitve upravnega organa in sprejem meritorne odločitve v zadevi (tj. odločitev v sporu polne jurisdikcije). Sodišče v skladu z navedenim torej ne more samo (po uradni dolžnosti) ugotavljati novih dejstev in izvajati dokazov, saj v upravnem sporu, podobno kot v pravnem postopku, velja načelo dispozitivnosti strank, pooblastila sodišča pa so omejena. To naj bi izhajalo tudi iz 34. člena hrvaškega ZUS,³⁶⁸ ki predpisuje obveznost strank, da v tožbi in v odgovoru na tožbo navedejo dejstva in predlagajo dokaze, s katerimi utemeljujejo svoj zahtevek, sodišče pa lahko od njih zahteva le pojasnila glede dejstev in dokazov, ki sta jih navedli v tožbi oziroma v odgovoru na tožbo.³⁶⁹

³⁶⁶ Glej peti odstavek obrazložitve sodbe št. 5 Usl-1986/15-10, z dne 18. avgust 2016.

³⁶⁷ B. Horvat, Upravni spor od podnošenjatuzbe do izvršenja - sporna pitanja u praksi, v: Zbornik radovaPravnog fakulteta u Splitu, 52 (2015), 1, str. 232–233.

³⁶⁸ Glej 34. člen ZUS.

³⁶⁹ Prav tam, str. 232–233.

Na drugi strani pa je del teorije mnenja, da ima v sporu polne jurisdikcije sodišče polno diskrecijo pri ocenjevanju dokazov in ugotavljanju dejstev. V skladu z navedenim lahko sodišče na glavni obravnavi ugotavlja dejstva po uradni dolžnosti, tj. tudi tista, ki še niso obstajala v času upravnega odločanja, obstajajo pa v trenutku odločanja sodišča, saj je spor polne jurisdikcije po tem mišljenju namenjen predvsem varstvu subjektivnih pravic posameznika.³⁷⁰ To utemeljujejo tudi z določbo 33. člena ZUS, ki določa, da lahko sodišče pri sprejemu odločitve upošteva tudi dejstva, ki jih je samo ugotovilo in ne le dejstev, kot so bila ugotovljena v postopku izdaje upravnega akta.³⁷¹

³⁷⁰F. Staničić, B. B. Vetma, B. Horvat, KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA (2017), str. 17–18.

³⁷¹ Glej 33. člen ZUS.

6.4. ESTONSKA PRAVNA UREDITEV GLAVNE OBRAVNAVE V UPRAVNEM SPORU

Pravni sistem Estonije uvrščamo v kontinentalno pravno družino, zaradi česar ima upravno pravo te države veliko skupnega s slovenskim pravnim redom. Kljub temu pa je razvoj estonskega upravnega področja v marsičem poseben. V začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja se je zaradi neodvisnosti estonske države in sprejema nove ustave začel val sprememb tudi na področju javnega prava.³⁷² Pri snovanju sprememb so se zgledovali po nemški in avstrijski ureditvi, vendar so ju prevzeli smiselno in upoštevajoč zgodovinske, ekonomske in kulturne razlike. Veliko vlogo pri prvotnem vzpostavljanju estonskega pravnega reda so imela sodišča, saj so omogočila razvoj pomembnih pravnih institutov kot na primer zahtevo, da morajo upravni akti temeljiti na dejanski in pravni podlagi, pravno gotovost ter načeli zakonitosti in sorazmernosti.³⁷³ Prav zaradi vsega navedenega so sodniki tudi v današnjem času močno spoštovani in cenjeni.

Ustava Estonije v 14. členu izrecno nalaga obveznost vsem trem vejam oblasti, da varujejo pravice in svoboščine, zagotovljene v tej ustavi.³⁷⁴ Upravni organi so torej dolžni ravnati v skladu z zakonodajo in v posameznikove pravice lahko posegajo zgolj v okviru, ki jim ga omogoča pravna podlaga, estonsko vrhovno sodišče³⁷⁵ pa je v svojih odločitvah poudarilo, da mora za učinkovito varstvo posameznikovih pravic obstajati tudi sodna kontrola.³⁷⁶ Izrecno pa je to urejeno tudi v prvem odstavku 15. člena estonske ustave, ki zagotavlja temeljno pravico do sodnega varstva in pravico do pritožbe, s katero lahko med drugim doseže razveljavitev odločbe ali ukrepa upravne narave.³⁷⁷

Postopek pred upravnimi sodišči je v Estoniji urejen v Zakonu o upravnem sodnem postopku, izvirno *Halduskohtumenetluse seadustik*³⁷⁸ (ang. *Code of Administrative Court Procedure*, v

³⁷² Merusk (2004) *Administrative Law Reform in Estonia*. *Juridica International*, str. 52.

³⁷³ Prav tam.

³⁷⁴ »It is the duty of the legislature, the executive, the judiciary, and of local authorities, to guarantee the rights and freedoms provided in the Constitution.«

³⁷⁵ V Estoniji velja posebna ureditev vrhovnega in ustavnega sodišča, saj obe funkciji izvršuje eno sodišče, imenovano *Riigikohus*.

³⁷⁶ *Administrative Justice in Europe, Report for Estonia*, str. 2.

³⁷⁷ »Everyone whose rights and freedoms have been violated has the right of recourse to the courts. Everyone is entitled to petition the court that hears his or her case to declare unconstitutional any law, other legislative instrument, administrative decision or measure which is relevant in the case.«

³⁷⁸ *Halduskohtumenetluse seadustik*, Riigi Teataja I, 23.02.2011, 3.

nadaljevanju CACP), ki je stopil v veljavo 1. januarja 2012 in je bil do danes še nekajkrat dopolnjen. V določenih delih se ta zakon sklicuje na Zakon o pravdnem postopku, izvirno *Tsiviilkohtumenetluse seadustik*³⁷⁹ (ang. *Code of Civil Procedure*).

Po tem, ko sodišče ugotovi obstoj procesnih predpostavk in začne z obravnavanjem zadeve, nastopi faza imenovana *preliminary proceeding*, kjer se opravijo vsa dejanja, ki omogočijo hiter potek postopka brez nepotrebnih prekinitev (prvi odstavek 122. člena CACP). Izpostavimo lahko preverjanje, ali so bile stranke pravilno obveščene o postopku, združitve postopkov, posredovanje tožbe nasprotnim strankam in pridobivanje njihovih odgovorov, oblikovanje časovnice bodočih dejanj in podobno.

Ko sodišče zaključi to fazo postopka, se lahko zadeva nadaljuje na različne načine, in sicer lahko izvede:

1. ustno obravnavo (*court session*) (127 CACP),
2. pisni postopek (*written proceedings*) (131 CACP),
3. poenostavljeni postopek (*simplified proceedings*) (133 CACP),
4. postopek poravnave (*conciliation proceedings*) (137 CACP).

6.4.1. USTNA OBRAVNAVA

Ena izmed nadaljnjih možnosti je torej t.i. *court session*, institut, podoben ustni obravnavi v slovenskem pravnem režimu.

Zakon določa, da mora med posredovanjem tožbe nasprotni stranki in izvedbo obravnave preteči rok najmanj 30 dni, skrajša pa se lahko iz razloga skladnosti z zakonskimi roki za izdajo odločbe (prvi in drugi odstavek 127 CACP).

V kolikor so bile stranke zaslišane že v fazi *preliminary proceedings* in so bila dejstva že ugotovljena, sodišču obravnave ni potrebno voditi od začetka in tako ponovno zasliševati oseb, temveč vodi obravnavo kot nekakšno nadaljevanje. Lahko pa izvede tudi dejanja, ki imajo naravo priprave na glavno obravnavo, ter oblikuje časovnico (četrti odstavek 127. člena CACP).

Določba prvega odstavka 129. člena CACP določa zaporedje procesnih dejanj udeležencev. Tožnik najprej izjavi, ali še vedno vztraja pri vloženi tožbi. Po ponovni ugotovitvi obstoja procesnih predpostavk sodišče tožbo dovoli (najverjetneje se ponovno preverijo procesne predpostavke), nato pa udeleženci predstavijo dokazne predloge, ki jih v postopku *preliminary*

³⁷⁹ Tsiviilkohtumenetluse seadustik, Riigi Teataja I, 2005, 26, 197.

proceeding niso predložili. Nasprotnim udeležencem je dana možnost izjave o utemeljenosti tožbe. Nato se udeleženci izjavijo o nasprotnih navedbah in svoje ugovore utemeljijo. Po dokaznem postopku sodišče z udeleženci razglablja o pomembnejših dejanskih, pravnih in postopkovnih vprašanjih. Na koncu pa jim je dana možnost zaključnega govora.

Čeprav se glavna obravnava lahko tu že zaključi, je sodnikom po 130. členu CACP dana možnost ponovnega odprtja obravnave iz določenih razlogov, in sicer:

- če je pred sprejemom sodniške odločitve ugotovljena procesna kršitev, ki je bistvena za odločitev in se jo lahko popravi,
- če sodišče pred sprejemom odločitve meni, da je potrebno poiskati dodatne dokaze ali dejanska vprašanja ponovno raztolmačiti z udeleženci,
- v kolikor se stranka obravnave ni udeležila in obstaja utemeljen razlog.

Postopek glavne obravnave ni rigiden, saj lahko termin ustne obravnave razveljavi ali spremeni, čeprav je bil ta že določen (prvi odstavek 128. člena CACP).

Posamezna stranka ima pravico biti prisotna in sodelovati na ustni obravnavi (2. točka prvega odstavka 27. člena CACP), vendar pa to ni njena dolžnost. Sodišče pa lahko od nje vseeno zahteva osebno prisotnost na obravnavi. V koliko se posamezna stranka obravnave ne udeleži, to ne onemogoča sodišču izpeljave obravnave pod pogojem, da je bila stranka o izvedbi ustrezno obveščena (prvi odstavek 143. člena CACP), lahko pa predstavlja razlog za prekinitev obravnave (drugi odstavek 128. člena CACP).

6.4.2. PISNI POSTOPEK

Po prvem odstavku 131. člena CACP lahko sodišče izvede tudi pisni postopek, če so dejstva, bistvena za odločitev o zadevi, po oceni sodišča ugotovljena brez izvedbe *court session*, in:

- se vse stranke in drugi udeleženci strinjajo s tem, da bo postopek tekkel pisno, ali
- je očitno, da glede na pravne vrednote in naravo spora, vključno s primeri, ko so med udeleženci sporna zgolj pravna vprašanja, udeleženci postopka nimajo razloga, da zahtevajo ustno obravnavo. V kolikor so stranke glavno obravnavo zahtevale in se sodišče odloči, da je ne bo izvedlo, mora to odločitev obrazložiti (šesti odstavek 131. člen CACP).

V primeru, ko stranka ali drugi udeleženec sodišču posreduje odgovor na tožbo, vendar v njem ne poda privolitve k izvedbi pisnega postopka, zakon predpostavlja, da stranka izvedbo ustne faze postopka želi. Kljub temu se po določbi tretjega odstavka 131. člena CACP šteje, da se stranka z neizvedbo strinja, če sodišče ne prejme odgovora (na tožbo), rok za to pa je tudi pretekel. Stranka lahko svojo odpoved glavni obravnavi in s tem privolitev k izvedbi pisnega postopka tudi prekliče, vendar zgolj izjemoma in sicer v primeru, ko se je stanje tekom postopka bistveno spremenilo (drugi odstavek 131. člena CACP).

Glede izvedbe ustne obravnave ima vseeno zadnjo besedo sodišče. Ta se lahko kljub dogovoru strank ali že določeni pisni fazi odloči za izpeljavo ustne obravnave do odločitve v zadevi, če meni, da je to potrebno (četrti odstavek 131. člena CACP). Fleksibilnost postopkovne ureditve kaže tudi v tem, da se lahko v primeru, ko se sodišče odloči za izvedbo pisnega postopka v skladu s prvim odstavkom 131. člena, vendar oceni, da bi bila za določena sporna dejstva potrebna glavna obravnava, le glede teh omejenih spornih dejstev izvede ustna obravnava (peti odstavek 131. člena CACP).

6.4.3. POENOSTAVLJENI POSTOPEK

Naslednja možnost je t. i. *simplified proceedings* oziroma poenostavljeni postopek, ki ga skladno s prvim odstavkom 133. člena CACP sodišče izbere, v kolikor meni, da je to pravično ter je poseg v pravico, za zaščito katere se vodi postopek, neznaten. Zakon pravi, da se šteje, da je poseg v pravico neznaten zlasti v primeru, ko ima sporni predmet denarno vrednost in ta vrednost ne presega 1.000,00 evrov. Ta postopek se lahko vodi tudi, če to zahtevata stranki skladno s tretjim odstavkom 133. člena CACP in svojo voljo izrecno izrazita. Stranki svojo voljo lahko prekličeta zgolj v primeru kasnejših bistvenih sprememb v postopku. Kakor že omenjeno je sodišče tisto, ki končno odloči, ali se bo kljub navedenemu opravila ustno obravnavo ali pisni postopek (tretji odstavek 133. člena CACP).

Bistvo poenostavljenega postopka je, da se sodišče osredotoči zgolj na bistvena načela postopka upravnega spora, da strankam zagotovi temeljne pravice in svoboščine in pa bistvene procesne pravice ter da so zaslišane, če tako zahtevajo. Načeli, ki vodita postopek sta torej tudi načelo ekonomičnosti in hitrosti postopka. V določbi drugega odstavka 134. člena CACP so primeroma naštetá dejanja, ki jih sodišče v takšnem postopku lahko izvede, če le-ta omogočijo odločitev v zadevi na hitrejši in bolj ekonomičen način, kot na primer:

- napiše pisni povzetek procesnih dejanj zgolj v obsegu, v katerem sodišče meni, da je to potrebno,
- odreče vabljenje drugih udeležencev postopka, da podajo izjavo glede zahteve o popravi zapisnika,
- oblikuje drugačno časovno razporeditev dejanj, ki je lahko drugačna od zakonskih zahtev, odstopati pa ne sme zgolj glede roka za pritožbo zoper sodbo,
- odstopi od formalnih zahtev glede predložitve in izvajanja dokazov in lahko uporabi kot dokaz informacije, ki ne obstajajo v obliki, ki jo predvideva zakon, vključujoč izjave udeležencev v postopku, ki niso bile dane pod zaprisego, kot tudi zasliši priče ali druge udeležence postopka preko telefona,
- ni potrebno izvesti pisne faze *preliminary proceedings* ali sklicati ustne obravnave,
- izda sodbo brez obrazložitve v skladu s pogoji, določenimi v 169. členu CACP.

Določba prvega odstavka 135. člena CACP izrecno pravi, da v poenostavljenem postopku sodišču ni potrebno izvesti ustne obravnave za zaslišanje osebe, niti ne izvesti zaslišanja v prisotnosti drugih udeležencev, v kolikor se le-to vseeno izvede. Zanimivo je tudi dejstvo, da sodišče do izdaje odločbe ni zavezano razkriti trditev, ki jih je pridobilo med zaslišanjem. Tako zaslišanje kot tudi same izpovedbe pa je potrebno omeniti v sodbi (drugi odstavek 135. člena CACP).

Kot izpeljava načel hitrosti in ekonomičnosti je najpomembnejša določba tretjega odstavka 135. člena CACP, ki omogoča sodniku, da zasliši osebo preko telefona ali preko pisnega oziroma elektronskega sredstva. Predpostavka za tako zaslišanje je, da sodišče ne dvomi v identiteto posameznika in da lahko oceni verodostojnost pridobljenih informacij tudi preko zaslišanja na omenjene načine (tretji odstavek 135. člena CACP).

Kot zanimivost naj tu omenimo veliko prizadevanje Estonije za čim večjo izrabo »možnosti, ki jih ponujajo digitalna in socialna omrežja«. ³⁸⁰ Po podatkih, objavljenih na *Justice Scoreboard 2018 of European justice system* ³⁸¹ je bila Estonija izmed vseh držav članic Evropske unije

³⁸⁰ Talvik, Merje: European Commission: Estonian courts are active in using the opportunities offered by digital and social media. 12. junij 2018. Dostopno na naslovu: <https://www.riigikohus.ee/en/news-archive/european-commission-estonian-courts-are-active-using-opportunities-offered-digital-and->

³⁸¹ Justice Scoreboard of European justice system je orodje za primerjavo objektivnih in zanesljivih informacij o splošnih indikatorjih kvalitete, neodvisnosti in uspešnosti, ki služijo EU in njenim državam članicam kot pomoč pri nadaljnjem razvoju učinkovitosti nacionalnih sodnih sistemov. (Evropska komisija: The 2018 EU Justice Scoreboard. ISSN 2462254. 2018. Dostopno na naslovu: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en.)

uvrščena na drugo mesto³⁸² glede hitrega reševanja sodnih primerov na področju civilnega in upravnega prava; izvrstna komunikacija s pomočjo digitalnih in socialnih omrežji pa jo je povzpela na sam vrh Evrope. Na vrhovnem sodišču Estonije se radi pohvalijo, da »več kot 90% vse komunikacije med sodiščem in odvetniki poteka s pomočjo uporabe tehnološkega orodja in kar 95% dokumentov je podpisanih z digitalnim podpisom,«³⁸³ To pa ni razlog za prenehanje izpopolnjevanja in zastavljanja novih ciljev. Minister za pravosodje, g. Urmas Reinsalu, pravi, da *»kljub temu, da jih digitalne zmožnosti postavljajo na sam vrh, ne smejo počivati na svojih lovorikah, pač pa morajo strmeti k njihovem nadaljnjemu razvoju.«*³⁸⁴

V zadnjih letih so Estonci razvili tudi posebno platformo, ki je dostopna na spletnem naslovu <https://e-estonia.com/>. Tu lahko najdemo koristne informacije o vseh projektih v sklopu e-Estonie, ki se izvajajo, so v pripravi ali pa so že zaključeni. Gre za spletni profil, podoben naši e-upravi³⁸⁵, – le s to razliko, da ta platforma nudi več splošnih informacij o razvoju digitalnih in socialnih omrežij v državi ter služi kot baza, kjer je moč najti povezave na državne portale, preko katerih lahko izvajajo konkretna opravila. S pomočjo nove platforme tako državljani med drugim pregledajo zakonodajo, davčne obveznosti, se vključijo v e-državljanstvo, izvolijo državne predstavnike in podobno.

6.4.4. ANALIZA SLOVENSKE IN ESTONSKE UREDITVE GLAVNE OBRAVNAVE V UPRAVNEM SPORU

Izhajajoč iz dejstva, da tako slovenska kot estonska ureditev upravnega spora temeljita na avstrijski in nemški ureditvi ter da gre v obeh primerih za razmeroma mladi državi iz začetka 90. let in da sta obe državi članici Evropske unije, bi pričakovali, da imata precej podobno ureditev upravnega spora in s tem tudi glavne obravnave.

Tako estonski kot slovenski zakon o upravnem sporu sta razmeroma nova. Slovenski ZUS-1 je stopil v veljavo jeseni leta 2006, estonski CACP pa pozimi leta 2012. Oba zakona kot pravilo določata, da sodišče odloči po opravljeni glavni obravnavi.³⁸⁶ Prav tako pa na drugi strani predvidevata tudi izjeme od omenjenega pravila. Slovenski ZUS-1 v 59. členu določa primere,

³⁸² Na prvo mesto je bila uvrščena Danska.

³⁸³ Talvik, Merje: European Commission: Estonian courts are active in using the opportunities offered by digital and social media. 12. junij 2018. Dostopno na naslovu: <https://www.riigikohus.ee/en/news-archive/european-commission-estonian-courts-are-active-using-opportunities-offered-digital-and>.

³⁸⁴ Prav tam.

³⁸⁵ Dostopno na naslovu: <https://e-uprava.gov.si>.

³⁸⁶ Glej prvi odstavek 51. člena ZUS-1 ter prvi odstavek 126. člena CACP.

ko sodišče lahko odloči brez izvedbe glavne obravnave, torej na nejavni seji. Temeljna izjema, skladno s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1, je, da lahko sodišče odloči brez glavne obravnave v primeru, ko dejansko stanje med tožnikom in tožencem ni sporno. V drugem odstavku istega člena pa določa še tri izjeme, med katerimi je najpomembnejša izjema po drugi alineji, ki pravi, da lahko sodišče odloči na seji tudi, če je dejansko stanje sporno, pa stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno z zakonom sodišče ne more upoštevati ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev. Iz tega izhaja, da ima slovensko upravno sodišče zgolj dve možnosti, in sicer, praviloma mora izvesti glavno obravnavo, izjemoma pa lahko sodi na seji. Tretja alternativa pa je, da se stranki poravnata (57. člen ZUS-1). Na drugi strani CACP glavno obravnavo oziroma t.i. *court session* določa kot pravilo, vendar pa se pod pogoji, določenimi z zakonom, sodišče lahko odloči tudi za izvedbo pisnega, poenostavljenega postopka ali postopka poravnave. Medtem ko odločitev, ali bo sodišče sodilo na glavni obravnavi po ZUS-1 v bistvenem temelji na vprašanju, ali je dejansko stanje med strankama sporno,³⁸⁷ CACP določa drugačne predpostavke. Postopek lahko po 131. členu CACP teče pisno tudi v primeru, če se obe stranki strinjata z izvedbo pisnega postopka ali če je očitno, da glede na pravne vrednote in naravo spora udeleženci postopka nimajo razloga, da zahtevajo ustno obravnavo. Prve predpostavke, torej možnosti, da se stranki glavni obravnavi odpovesta, ZUS-1 ne predvideva, jo pa predvidevajo nekateri področni zakoni, na primer ZBan-2. Druga predpostavka je podobna predpostavki po prvem odstavku 59. člena, saj izrecno vključuje primere, ko so med udeleženci sporna zgolj pravna vprašanja, vendar pa je širša in dopušča sodišču več fleksibilnosti. Dikcija zakona »glede na pravne vrednote in naravo spora« vsebuje precej odprte pravne pojme, ki omogočajo široke možnosti za sojenje v pisnem postopku. Posledično se odpre vprašanje primernosti takšne ureditve, saj ti pojmi omogočajo široko polje interpretacije in bi jih lahko sodišče razlagalo na način, ki bi jim omogočil izvajanje ustne obravnave le v izjemnih primerih. Zaradi nezaupanja v sodstvo bi bila taka ureditev v Sloveniji lahko precej kritizirana, vendar menimo, da je potrebno zaupati sodstvu, da bo ustavnoskladno, upoštevajoč pravico do sojenja na javni glavni obravnavi, razlagalo te pravne pojme. Sklenemo lahko, da je estonska ureditev dobra in da bi veljalo v primeru spremembe zakona o upravnem sporu o njej razmisliti.

Zelo zanimiva je tudi možnost izvedbe poenostavljenega postopka (t. i. »*simplified proceedings*«), ki jo predvideva estonska ureditev in ki je slovenski ZUS-1 ne pozna. Za izvedbo poenostavljenega postopka se lahko odloči sodišče, če meni, da je to pravično in da je

³⁸⁷ Glej prvi odstavek 59. člena ZUS-1.

poseg v pravico, za zaščito katere se vodi postopek, neznaten, ali če stranki izrecno soglašata z izvedbo takega postopka.³⁸⁸ Ta postopek je poenostavljena alternativa postopka z izvedbo glavne obravnave, pri katerem je poudarjeno načelo hitrosti in ekonomičnosti. Glede izvajanja dokazov, natančneje zaslišanja oseb, CACP v 135. členu določa, da za zaslišanje ni potrebna izvedba glavne obravnave, ampak sodišče lahko zasliši osebo preko telefona ali drugega elektronskega ali pisnega sredstva. Ta določba je vendarle dobro premišljena, saj kot dodaten pogoj določa, da sodišče ne sme imeti dvoma glede identitete osebe in pod pogojem, da je po oceni sodišča mogoče dokazno oceniti informacije, pridobljene od osebe, tudi na tak način. Upoštevajoč navedeno gre za poenostavljen postopek, ki sodišču omogoča, da sicer lahko izvaja dokaze, vendar mu na drugi strani pri tem ni potrebno izvesti glavne obravnave in upoštevati vseh formalnih pogojev v zvezi z glavno obravnavo in zaslišanjem. Po drugi strani pa tak postopek strankama omogoča, da kljub neizvedeni glavni obravnavi dobita možnost, da sodišču prek drugih sredstev prikažeta svoje videnje v zadevi in sta tako slišani tudi pred sodiščem.

Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da sta ureditvi v upravnem sporu v zvezi z glavno obravnavo sicer podobni, vendar pa je estonska ureditev s svojimi inovativnimi rešitvami fleksibilnejša in sodobnejša ter daje sodišču več možnosti glede izvedbe postopka in posledično glavne obravnave. Menimo torej, da bi se bilo v primeru spremembe zakona o upravnem sporu smiselno zgledovati tudi po estonski ureditvi.

³⁸⁸ Glej 133. člen CACP.

7. GLAVNA OBRAVNAVA ONKRAJ ČISTEGA PRAVA

Sedmo poglavje vprašanje glavne obravnave osvetli s pravnofilozofskega in psihološkega vidika. Prvi prispevek razpravlja o pravici biti slišan, temeljni pravici, ki človeka postavi za subjekt prava in izhaja iz težnje k pravičnosti, ter obravnava njen konflikten odnos do pravice do sojenja v razumnem roku. Na pravnoteoretski ravni predstavi argumente v prid izvajanju ustne obravnave, vrednost posameznikovega glasu pa predstavi kot neodtujljivo vrednoto. Drugi, psihološki del poglavja pa se osredotoča na posameznika ter razpravlja o psiholoških konstruktih in procesih, ki soustvarjajo njegove misli ter občutja znotraj procesa upravnega spora. V uvodnem delu prispevka avtorica najprej razpravlja o posameznikovi težnji k prepričanju v pravičnost sveta, ki pomembno vpliva na oblikovanje subjektivnih socialnih kognicij tekom sodnega postopka. V nadaljevanju sledi diskurz o teoriji atribucij, tehnikah prepričevanja in argumentacije, ki imajo znotraj glavne obravnave pomembno vlogo pri posameznikovem samozaznanem občutku kompetentnosti in upoštevanosti. Prispevek na koncu zaokroži teoretični prikaz o socialni moči ter esencialnosti in vplivnosti tega konstrukta na posameznika v vseh pravnih postopkih.

AVTORICA: Nena Bobovnik

7.1. FILOZOFIJA UPRAVNEGA SPORA: U-PRAVIČITI SLIŠANJE IN SLIŠATI PRAVICO

Prvi odstavek 51. člena ZUS-1 določa, da »sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi«. Glavna obravnava je kot sodna obravnava po 24. členu URSvselej javna, razen izjem, ki jih določa zakon. Iz določitve načina odločanja v upravnem sporu kot pravila³⁸⁹ bi lahko sklepali, da je imel zakonodajalec namen povečati stopnjo javnosti sojenja in nadzora javnosti nad procesom sojenja – »kajti če zakonodajalec določa, da sodišče sodi po opravljeni glavni obravnavi, glavne obravnave pa so že po ustavi javne, s tem zakonodajalec določa javnost sojenja.«³⁹⁰ Glede na prvotno uveljavljeno prakso po ZUS, v zadnjih letih pa tudi po

³⁸⁹ Kot tudi Kerševan, UPRAVNI SPOR (2002), str. 126.

³⁹⁰ Kot sklepa Zalar v: Breznik, Dobravec Jalen, Faganel, Kerševan, Kobler, Ožbolt, Pogačar, Štucin, Zalar, ZAKON O UPRAVNEM SPORU S KOMENTARJEM (2008), str. 319.

Sicer pa je zakonodajalec v postopku sprejemanja ZUS-1 glede javnosti obravnave navedel: »Pravica do sojenja na javni glavni obravnavi je določena že s 23. členom Ustave, tako da je poseg v to pravico možen le iz utemeljenih razlogov. Predlagani člen določa pravilo, da sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi, vendar pa je v zvezi s tem predvideno kar nekaj pomembnih izjem (59. člen predloga zakona). Prvi razlog za te izjeme je

ZUS-1, ko je bistveno več odločitev upravnega sodišča sprejetih na seji senata kot na podlagi javne glavne obravnave, se takšen sklep zdi smiseln in ga tukaj zato tudi predpostavljamo.

Ustavnosodna interpretacija javnosti obravnav kot pomembnega načela demokratične ureditve pravne države (1. člen in drugi odstavek 3. člena URS) iz omenjenega 24. člena Ustave *per se* sicer še ne daje absolutne pravice do sojenja na podlagi glavne obravnave v upravnem sporu, *de facto* pa izvedba le-te konkretizira pravico do poštenega postopka (*fair trial*) oziroma »dostopa do sodišča v smislu učinkovitega pravnega sredstva zoper odločitve javnopravnih subjektov«, ³⁹¹ ki je zajeta tako v 23. členu Ustave kot tudi v 13. členu EKČP. Zlasti iz gledišča dotičnih členov je pomembno, da sodišče v nekaterih primerih ne odloča samo o pravnih, temveč tudi o dejanskih vprašanjih, kar pa lahko stori le na podlagi glavne obravnave in je ta zato lahko sredstvo za zagotavljanje pravice do učinkovitega pravnega sredstva, gledano širše pa tudi do udejanjanja pravice do poštenega sojenja (6. člen EKČP), katere sestavni del je po praksi ESČP tudi javnost sojenja.

Naša prvotna predpostavka v obliki sklepa, da je zakonodajalec glavno obravnavno in njeno javnost *de iure* postavil za »pravilo,« kjer ima seja senata posledično status »izjeme«, čeprav je *de facto* izvedenega veliko več senatnega odločanja kot odločanja na podlagi glavne obravnave, spričo navedenih ozkih, že v zakonu opredeljenih ³⁹² restrikcij, pade na trhla tla. Kar še bolj izpostavljamo, pa je predvsem to, da predpostavljen višji *status* glavnih obravnav lahko trči ob

dejstvo, da je v postopku le tožnik subjekt, katerega človekove pravice in temeljne svoboščine so varovane, tožene pa ne, saj je praviloma tožena država ali lokalna skupnost, ki po svoji naravi nista varovana z ustavnimi pravicami, saj sta nosilca obveznosti, ki iz njih izhajajo. Glavna obravnava je torej namenjena pravici do sodnega varstva tožnika ter morebitnih drugih udeležencev v upravnem sporu, ki niso oblastveni organi, zato jo je možno opustiti v primerih, ko bi bila zgolj v interesu tožene stranke. Po drugi strani pa je glavna obravnava kot sodni postopek po svoji naravi potrebna le v primerih, ko je med strankami sporno dejansko stanje in ga mora sodišče samo ugotavljati, saj zgolj razprava o pravnih vprašanjih na glavni obravnavi ne bi imela posebnega smisla in bi predstavljala zgolj podaljševanje postopka (drugi odstavek 51. člena predloga zakona). Prav tako pri oceni finančnih posledic: Predlagana ureditev pomeni, da bo moralo upravno sodišče letno opraviti znatno več glavnih obravnav kot doslej, saj bo tožbo praviloma lahko zavrnilo le po opravljeni glavni obravnavi (prvi odstavek 51. člena in 59. člen predloga zakona). Odločanje na podlagi glavne obravnave zahteva več sodniškega časa (po merilih Sodnega sveta 50% več) kot odločanje na seji senata in tudi več časa administrativnega dela sodnega osebja (vabljenje strank, sodelovanje strojepisk na glavnih obravnavah). Delno bo to kompenzirano z uvedbo sojenja po sodniku posamezniku (13. člen predloga zakona), vendar bo za ažurno sojenje po določbah novega zakona kljub temu treba zagotoviti sredstva za najmanj 4 dodatne sodnike, 7 strokovnih sodelavcev in 5 sodnih strojepisk, kar pomeni, da bo treba letno zagotoviti za plače povprečno 89,3 mio slovenskih tolarjev (SIT). Potrebna dodatna finančna sredstva bodo zagotovljena s prerazporeditvami v okviru finančnega načrta Vrhovnega sodišča Republike Slovenije.« Vir: PREDLOGA ZAKONA O UPRAVNEM SPORU, EVA: 2006-2011-0008, dostopno na: <http://imss.dz-rs.si/imis/8d703d571f35385873d0.pdf> (14. 8. 2018).

³⁹¹ Kot Zalar.

³⁹² 59. člen ZUS-1.

glavni namen zakonodajalca – da se zmanjšajo sodni zaostanki v upravnem sporu – in s tem sproža kontradikcijo znotraj enega in istega 6. člena EKČP, ki opredeljuje pravico do poštenega sojenja tako preko »javnega sojenja« kot sojenja »v razumnem roku«.

Čeprav upravno sodišče popolnoma upravičeno večkrat odloči na seji senata in s tem pospeši tek postopka, lahko pravni problem nastane v primeru, da se stranka opira na svojo zgoraj omenjeno ustavno ali konvencijsko pravico in zatrjuje njeno kršitev. Javnost in ustna obravnava sta namreč istovetni z določili poštenega sojenja oziroma, kakor ugotavlja tudi ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* (32303/13): »v postopku pred sodiščem prve in edine stopnje pravica do 'javne obravnave' po prvem odstavku 6. člena pomeni upravičenost do 'ustne obravnave'«. ³⁹³ Kerševan prav tako jasno izrazi, da je »ob upoštevanju navedenih značilnosti upravnega spora ter dejstva, da je javnost sodnih obravnav predvidena kot ustavna pravica, potrebno od tega pravila odstopati le pod zelo restriktivno določenimi pogoji, med katerimi nikakor ni zgolj želja po hitrosti postopka.« ³⁹⁴

Ključna ost, ki se sproža v perečem neravnovesju odločanja po opravljeni glavni obravnavi oziroma na seji senata upravnega sodišča, ³⁹⁵ se torej v temelju lahko zreducira na tehtanje med dvema pravicama: 1.) pravice do razrešitve zadeve v čim hitrejšem roku, kar v večji meri omogoča odločanje na seji senata, ³⁹⁶ in 2.) pravice »biti slišan« – najosnovnejše izvedbe načela kontradiktornosti, ³⁹⁷ ki se uresničuje na glavni obravnavi ³⁹⁸

Gledajoč na oba argumenta skozi moralno-etično prizmo vrednostne hierarhije teh dveh pravic, se v prvi vrsti velja spomniti, da je človek kot oseba znotraj teorije etike pojmovan kot konstitutivna vrednota. Spričo dejstva, da je ravno človek tudi temeljni subjekt jurisprudence, ki je nastala in se izvaja zaradi njega in zanj, bi njegova pravica po »biti slišan« morala znotraj prava igrati ključno vlogo in biti obravnavana kot jo opisuje tudi Kerševan: »pravica do sojenja na glavni obravnavi je temeljna človekova pravica, tako da je poseg v to pravico mogoč le iz utemeljenih razlogov in samo v primerih, določenih z zakonom.« ³⁹⁹ Četudi je torej dokončanje

³⁹³ Točka 36.

³⁹⁴ Kerševan, UPRAVNI SPOR (2002), str. 126.

³⁹⁵ Med leti 2015 in 2017 povprečno le 1,69 obravnave na mesec pri 8275 razsojenih primerih.

³⁹⁶ Na to je z opiranjem na načelo ekonomičnosti postopka (10. člen ZPP) opozoril že Breznik, Nekatera odprta vprašanja postopka (1998), str. 9 – 19.

³⁹⁷ Grafenauer, Breznik, UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR (2005), str. 507.

³⁹⁸ Zalar, v: Breznik, Dobravec Jalen, Faganel, Kerševan, Kobler, Ožbolt, Pogačar, Štucin, Zalar, ZAKON O UPRAVNEM SPORU S KOMENTARJEM (2008), str. 344.

³⁹⁹ Kerševan, ZUS-1 UVODNA POJASNILA (2006), str. 73.

postopka v razumnem roku prav tako pravica stranke v sodnem postopku (23. člen URS, prvi odstavek 6. člena EKČP in tudi po Zakonu o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja⁴⁰⁰), je pravica do »biti slišan« bolj temeljna, saj izhaja iz človeka, ki je temeljni subjekt prava, kar pa velja le še toliko bolj, če sama pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja ali v razumnem roku zaradi izvedbe glavne obravnave ne bi bila prizadeta. Pravica do »biti slišan« se torej giblje na ustavni ravni splošnih in temeljnih človekovih pravic: izhaja iz težnje k pravičnosti,⁴⁰¹ zato je v tem smislu lahko tretirana kot konstitutivna pravica. Pravica do končanja postopka v razumnem roku pa izhaja iz postopka samega in je zato lahko le konsekutivna: dogaja se na sekundarni ravni »pojmovne eksegeze« zgolj uporabljanja prava.⁴⁰² Do določene mere bi na dotični problem lahko aplicirali tudi Kantov del formuliranja kategoričnega imperativa, da se človeka nikoli ne uporabi kot sredstvo, temveč vedno kot cilj. Umanjkanje navzočnosti stranke na javni glavni obravnavi človeka kot takega namreč objektivizira, tretira kot sredstvo za izvršitev zakona. S tem se sicer vzdržuje pravna varnost v smislu hitrejšega odločanja, a se potepta človekov glas, njegova subjektiviteta in »ideja osebnosti«, ki, po Kantu, »zbujajo spoštovanje in nam predoča vzvišenost naše narave (glede na njeno določitev),« ter »je naravna celo za najbolj navadno človeško pamet in opazna brez težav«. ⁴⁰³

Na meta ravni med tema dvema hierarhično različnima pravicama se problem lahko zvede vse do temeljnega okvirja filozofije prava, znotraj katerega se izpostavlja morebitnost konflikta med pravno varnostjo in pravičnostjo. Izvajanje postopkov v skladu s črko zakona in v čim hitrejših rokih pade na stran vzpostavljanja in ohranjanja pravne varnosti, pravica »biti slišan« pa pravičnosti, navkljub izmuzljivosti tega abstraktnega pojma.⁴⁰⁴ Čeprav Kaufmann pravno varnost postavlja med štiri bistvene značilnosti prava,⁴⁰⁵ je pravo tisto, ki je šele nastalo iz pravičnosti, kot je zapisano že v Justinijanovem zakoniku »*Est autem ius a iustitia, sicut a matre*

⁴⁰⁰ Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO), Uradni list RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo

⁴⁰¹ Kelsen, ČISTA TEORIJA PRAVA (2005), str. 27.

⁴⁰² Pavčnik, ARGUMENTACIJA V PRAVU (1998), str. 17.

⁴⁰³ Kant, KRITIKA PRAKTIČNEGA UMA I, 3, 156 – 157 (2003), str. 102.

⁴⁰⁴ Kelsen, KAJ JE PRAVIČNOST, str. 9, ki pravičnost sicer razume kot »iracionalni ideal«.

⁴⁰⁵ Kaufmann, v Radbruch, FILOZOFIJA PRAVA (2001), str. 8.

*sua, ergo prius fuit iustitia quam ius.*⁴⁰⁶ in je le-ta že samo zaradi tega *a priori* postavljena višje.⁴⁰⁷

Čeprav torej argumenta hitrejšega dokončanja sodnih procesov nikakor ne gre zanemariti in je v tem oziru odločanje na podlagi seje senata ravno zaradi svoje pragmatičnosti res tudi bolj ekonomično, je v primerjavi s pravico do ustne obravnave vendarle subordinarnega pomena. V primeru veliko večinskega namenskega dajanja prednosti hitrejšim razrešitvam, bi se namreč celo lahko znašli pred pravno znanostjo, odtujeno od realnega prava in okoliščin, z »ontološko ideološkostjo«, ki »vzbuja vtis, kot da je pravna odločitev mehanična reprodukcija 'pojmovne resničnosti'«. ⁴⁰⁸

Še toliko bolj v prid izvedbe glavne obravnave, zdaj skozi čisto pravno-formalno prizmo, priča dejstvo, da zoper sodbo upravnega sodišča, s katero se določi o zahtevku stranke, ni rednega pravnega sredstva, temveč le-tej ostane le še revizija na Vrhovno sodišče, ki se lahko vloži le v okviru zakonskih omejitev in iz eksplicitno navedenih revizijskih razlogov.⁴⁰⁹ Postopek upravnega spora je torej praviloma enostopenjski, kar le še dodatno podpira argument, da je

⁴⁰⁶ »Pravo je namreč tisto, ki izhaja iz pravičnosti, kot iz lastne matere, torej je bila pravičnost prej kot pravo.« Glosa 1.1 pr. D. 1,1.

⁴⁰⁷ Tukaj se ne želimo opredeljevati in se spuščati v že dolgo trajajoči diskurz naravnega prava in pravnega pozitivizma, s katerim so se ukvarjali mnogi pravni strokovnjaki in pravni filozofi (e. g. R. Dworkin, H. Kelsen, H.L.A. Hart, G. Radbruch), zgolj nakazujemo osnovno dejstvo, da je pravo tisto, ki je v službi pravičnosti, ne glede na to, v kolikšni meri je ta sploh dosegljiva.

⁴⁰⁸ Pavčnik, ARGUMENTACIJA V PRAVU (2013), str. 30.

⁴⁰⁹ Glej 2. oddelek ZUS-1, predvsem:

83. člen:

(1) Zoper pravnomočno sodbo, izdano na prvi stopnji, lahko stranke vložijo revizijo v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe.

(2) Revizija je dovoljena:

1. če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta oziroma pravnomočne sodbe, če je sodišče odločilo meritorno, v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 euro;

2. če gre po vsebini zadeve za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju ali če odločba sodišča prve stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča glede pravnega vprašanja, ki je bistveno za odločitev, ali če v sodni praksi sodišča prve stopnje o tem pravnem vprašanju ni enotnosti, vrhovno sodišče pa o tem še ni odločalo;

3. če ima odločitev, ki se izpodbija v upravnem sporu, zelo hude posledice za stranko.

(3) Revizija ni dovoljena v volilnih zadevah, v sporih, v katerih je dovoljena pritožba, ter v primeru, če jo vloži nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil, ali nekdo, ki zanjo nima pravnega interesa, ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti.

in 85. člen:

(1) Revizija se lahko vloži:

1. zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu iz drugega in tretjega odstavka 75. člena tega zakona,

2. zaradi zmotne uporabe materialnega prava.

(2) Revizije ni mogoče vložiti zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja.

(3) Revizije ni mogoče vložiti v sporih zoper akte volilnih organov za državne oziroma lokalne volitve.

potrebno prav zato še toliko previdneje presojati o procesnih pravicah in jamstvih šibkejše stranke v smislu, da se udejanja pravica biti slišan (v navezavi z zgoraj) in da se s tem manifestira tudi videz poštenega postopka (*fair trial* v smislu 6. člena EKČP). Zlahka se namreč lahko sicer pojavi dvom šibkejše stranke glede tega, da v takšnem postopku resnično gre za pošten postopek, kjer odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče (23. člen URS), ki dejansko pretresa vse okoliščine, potrebne za odločitev.

V okvirih problematike pričujoče razprave se lahko pojavi tudi vprašanje koncepta sodnega nadzora upravnih organov⁴¹⁰ – ali je namenjen presojanju zakonitosti aktov in dejanj uprave ali pa, na drugi strani, varovanju posameznika pred protipravnimi posegi nosilcev upravne funkcije. Ali sodišče kot nadzorstveni organ deluje z namenom zaščite interesov države ali posameznika. V prvem primeru gre za objektivni sodni nadzor, v drugem za subjektivni. Povzemajoč Kerševana, popolnoma natančno in nedvomno opredeljenega koncepta ni moč določiti, a lahko vsaj na teoretski ravni potrdimo, da je manj spornih elementov najti pri konceptu varstva subjektivnega položaja posameznika.⁴¹¹ Pravni nadzor zgolj nad objektivno zakonitostjo delovanja uprave bi državni organi z eksekutivno funkcijo v določeni meri z lastnimi pravnimi strokovnjaki lahko opravljali tudi sami. Torej se pri analiziranju konceptualne vloge nadzora nad upravo na teoretski ravni bolj nagibljemo k subjektivno usmerjenim nadzorovanjem sodne oblasti glede zakonitosti. Tudi to pa je argument, ki kaže na neizpodbitno legitimacijo upoštevanja vsakršnih ustavnih ali konvencijskih ustav pravic posameznika – stranke v upravnem sporu, ki ji je institucija sodnega varstva nad delovanjem uprave v prvi vrsti tudi namenjena.⁴¹² – tudi in predvsem pravice do ustne obravnave, ki je del pravice do poštenega sojenja.

Prav tako na pravno-teoretski ravni navedimo še drugi argument, ki poleg hitrejše razrešitve postopka priča v prid izvedbam sej senata. Upravno sodišče lahko odloča v sporu polne jurisdikcije, kar pomeni, da lahko meritorno odloči o stvari – akt spremeni ali nadomesti z lastnim aktom. Možno (in pogostejše) pa je tudi odločanje v sporu o zakonitostih (spor omejene jurisdikcije), kjer presoja zgolj o zakonitosti upravnega akta. V tem primeru ima sodišče le kasatorno pooblastilo in izpodbijani akt lahko le odpravi. Predpostavljajoč prednost izvajanje

⁴¹⁰ Glej Kerševan, UPRAVA IN SODNI NADZOR (2004), STR. 198–199.

⁴¹¹ Glej prav tam za natančnejšo razlago.

⁴¹² Kot že 1. člen ZUS-1: »V upravnem sporu se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznic oziroma posameznikov (v nadaljnjem besedilu: posameznik) in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil (v nadaljnjem besedilu: organi) na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.«

glavne obravnave pred kabinetnim sojenjem na sejah senata, bi, če bi izvedli *reductio ad absurdum* in si zamišljali veliko večino ali celo vsa odločanja sodišča prav v sporu polne jurisdikcije, ugotovili, da naletimo na *quaestio diabolica*⁴¹³ – vprašanje, v kolikšni meri sme upravno sodišče kontrolirati državno upravo.⁴¹⁴ S precej pogostejšim izvajanjem glavnih obravnav, obravnavanjem dokazov (možnostjo polne jurisdikcije – spreminjanjem aktov ali celo ustvarjanje nadomestnih novih), bi sodna oblast namreč posegala v izvršilno vejo oblasti. Meja, ki jo postavlja načelo delitve oblasti, bi se kljub sprejetemu in nujnemu sistemu zavor in ravnovesij (*checks and balances*), stanjšala, če že ne porušila. V konfliktu bi se tako znašli dve temeljni načeli: načelo pravne države in načelo delitve oblasti. Po načelu pravne države se zahteva delovanje državne oblasti na podlagi in v skladu z ustavo, zakoni ter drugimi pravnimi predpisi. Ti v navezavi na upravni spor vzpostavljajo zahtevo po oblikovanju sodnega nadzora nad delovanjem uprave (120. in 157. člen URS⁴¹⁵ ter tudi 23. člen). Načelo delitve oblasti pa postavlja omejitve poseganja sodne veje v izvršilno vejo oblasti. S tega vidika je nevzdržno, da bi si sodstvo lahko prilaščalo upravne funkcije in vse upravne akte nadomeščalo z lastnimi – prav vsled temu vsi demokratični državni sistemi to pooblastilo sodne veje oblasti omejujejo na različne načine.⁴¹⁶ »Preobsežna in preveč intenzivna možnost sodnega nadzora bi lahko tudi povsem ohromila delovanje izvršilne oblasti, s tem pa bi v času socialne države in storitveno orientirane uprave lahko pripeljala do večje kršitve pravic, kot bi jih preprečil tovrsten sodni nadzor.«⁴¹⁷

Če bi zamišljeno redukcijo torej striktno izvedli do konca, bi odločanje zgolj v sporu polne jurisdikcije s polnim pooblastilom sodišča res lahko privedlo do neuravnoteženih odnosov med ločenimi vejami oblasti. Iz tega gledišča je torej popolnoma jasno, zakaj se k ekscesnemu izvajanju glavnih obravnav, kljub njegovim mnogim prednostim, ne teži v tako veliki meri. V

⁴¹³ Ibler, RECHTSPFLEGENDER RECHTSCHUTZ IM VERWALTUNGSRECHT (1999), str. 1.

⁴¹⁴ Ki traja že od 19. stoletja – začetka pojava upravnih sodišč.

⁴¹⁵ 120. člen (organizacija in delo uprave): »Organizacijo uprave, njene pristojnosti in način imenovanja njenih funkcionarjev ureja zakon.

Upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov. Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij.«

157. člen (upravni spor): »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, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.«

⁴¹⁶ Glej Kerševan, UPRAVNI SPOR (2002), str. 76.

⁴¹⁷ Prav tam, str 76.

tem poleg večje hitrosti postopka, kot omenjeno, torej leži tudi drugi pomemben argument *pro* sejam senata.

Pogled v srčiko naše problematike razkrije tudi zadrego, ki tiči v ozadju: dejstvo, da se neizvajanje glavnih obravnav v širšem družbenem oziroma javnem mnenju⁴¹⁸ obravnava kot problem. To v ključnem smislu indicira nezaupanje ljudi v slovensko upravno sodstvo,⁴¹⁹ ki ga, če bi bilo tega deležno v večji meri, ne bi doletela pejorativna diagnoza ljudstva, da se zapira za štiri stene in prevečkrat izvaja sojenja brez možnosti neposrednega nadzora javnosti. V primeru, da bi se tako realne stranke kot potencialni akterji upravnih sporov počutili varne, brez sumov o kršenju pravic, bi upravna sodišča brez zadržkov sodila tudi na sejah, v kolikor bi seveda natančno sledila ustavnim zahtevam ter zakonodaji in za to imela podporo in zahtevo v ustaljeni sodni praksi ali pa bi to izhajalo iz obvezne odločbe ustavnega sodišča. Načelo javnosti sojenja je namreč v pomembni meri postavljeno in zahtevano prav z namenom »zagotovitvi zaupanje v delovanje pravosodja«. ⁴²⁰ Lahko bi celo rekli, da se razteza na dveh temeljnih ravneh: javnost kot institut varovanja interesov stranke, kot smo jo omenjali do zdaj, in poleg tega tudi zagotavljanje neodvisnosti in transparentnosti upravnega sodstva, ki si z načelom javnosti lahko zagotavlja avtoriteto in legitimnost, saj le-to »predstavlja permanentno kontrolo sodišč in sodnikov, ki preko javnosti zagotavljajo zaupanje oziroma preprečujejo vsakršen dvom v tajno justico.« ⁴²¹ S posvečanjem večje pozornosti temu in omogočanju udejanjanja pravice do ustne obravnave bi si lahko upravna sodišča torej v večji meri pridobila (upadlo in zato še toliko bolj potrebno) večjo kredibilnost.

Če se že za samo načelo delitve oblasti ugotavlja, da sloni na »spoznanju, da je človek zmotljivo bitje, nagnjeno k delanju napak, četudi zaseda državno funkcijo«, ⁴²² kako je šele s posamezno vejo oblasti ali posameznim človekom, ki izvaja neko funkcijo znotraj nje. Dalje, če (tudi) nad eksekutivnim delom države zato bdi sodni nadzor in s tem zagotavlja sodno varstvo posamezniku, ima nad sodnim nadzorom izvršilne oblasti polno legitimacijo bdeti posameznik, za čigar varstvo vendar že v osnovi gre. Sama možnost vrednostnega pogleda javnosti in ljudstva na izvajanje (upravnega) sodstva pa se na najosnovnejši ravni manifestira prav v javnosti obravnav in zavedanju ter dejanskemu izvajanju pravice »biti slišan«. Sploh pa je

⁴¹⁸ Predvsem preko podobe, ki jo slikajo mediji.

⁴¹⁹ Morda celo v celotno slovensko pravosodje?

⁴²⁰ Tratar, Splošna evropska načela varstva pravic v upravnem sporu (2001), str. 92.

⁴²¹ Tratar, UPRAVNI SPOR (2002), str. 279.

⁴²² Kerševan, UPRAVA IN SODNI NADZOR (2004), str. 111.

javnost obravnava, vrednost posameznikovega glasu v ustni obravnavi, če kje, nepogrešljiv element prav v demokratični ureditvi Republike Slovenije, ki ji je glas ljudstva tudi temeljna formativna in neodtujljiva vrednota.

AVTORICA: Urša Leban

7.2. PSIHOLOŠKI POGLED NA POSAMEZNIKA V UPRAVNEM SPORU

7.2.1. PREPRIČANJE POSAMEZNIKA V PRAVIČNOST SVETA

Hipoteza o pravičnem svetu narekuje, da naj bi ljudje imeli potrebo po verjetju v pravično in urejeno okolje, v katerem vsakemu pripada to, kar si zasluži. Ta predpostavka tako posamezniku v družbi omogoča, da se lahko zoperstavi tako fizičnim kot socialnim pritiskom iz okolja. Brez tega prepričanja bi si posameznik težje zastavil ter sledil dolgoročnim ciljem ter se v vsakodnevnem življenju vedel socialno sprejemljivo. Potreba po prepričanju v pravičnost sveta tako služi kot pomembna prilagoditvena funkcija v vsakdanjem življenju osebe. Iz tega razloga se ljudje neradi izpostavljajo dejavnikom in situacijam, ki bi lahko ogrozile to prepričanje ter prikazale svet kot prostor, kjer pravičnosti ni zadoščeno. Kljub temu avtorja Lerner in Miller navajata, da termin »pravičen svet« morda nekoliko zavaja. Ljudje namreč zagotovo ne verjamejo ter niti nimajo potrebe po prepričanju, da so vse stvari, ki se jim zgodijo pravične. Kot je že bilo omenjeno, ima to prepričanje prilagoditveno funkcijo za posameznikovo nemoteno delovanje v vsakdanjem življenju v njemu znanem okolju ter družbi. Tako jih nepravilnosti in krivice, ki se dogajajo v drugem kulturnem okolju, ne ganejo ter nimajo vpliva na njihovo življenje. Ko pa se krivica zgodi nekemu v njihovem bližnjem okolju ali celo njim samim, se močno poveča občutek nepravilnosti sveta ter potreba po obrazložitvi ter odpravi krivice.⁴²³

7.2.2. POSAMEZNIK V UPRAVNEM SPORU

Podobna občutja, prepričanja in potrebe doživljajo tudi posamezniki v upravnem sporu, ki so s sodnim procesom začeli ravno zaradi zaznane nepravilnosti, saj menijo, da se jim je z (ne)izdajo upravnega akta zgodila krivica. Posledično niso več prepričani v pravičnost sveta, želja po obrazložitvi ter odpravi krivde pa jih je napeljala k tožbi. Poleg občutenja krivice pa so v upravnem sporu upravičeni tudi do izvedbe glavne obravnave, ki je sestavni del upravnega

⁴²³ M. Lerner, D. Miller, Just World Research and the Attribution Process (1978), str. 1030–1031.

spora. Glavna obravnava jim tako omogoča uresničiti potrebo po dodatni obrazložitvi, njihovo prepričanje v pravičnost sveta pa deluje kot prilagoditvena funkcija ter jim omogoča upor proti sistemu ter zadovoljitev potrebe, da se njihovo zaupanje ponovno povrne.

Tekom sodnega postopka pa na posameznika vplivajo še drugi pomembni kognitivni procesi, ki vplivajo na posameznikove reprezentacije okolja ter soudeleženih tekom pravnega postopka. Socialno zaznavanje pomeni posameznikovo oblikovanje informacij, ki jih prejme iz socialnega okolja. Le-to zajema zaznavanje drugih oseb, zaznave socialnih situacij ali zaznavanje samega sebe. Celoten proces lahko poimenujemo socialna kognicija, pri kateri gre za presojanje, ocenjevanje drugih ljudi, samih sebe ter socialnega okolja na osnovi znanja, ki ga posamezna oseba pridobi. Ob tem bi lahko dodali, da gre pri pojmu socialne kognicije za širši pojem od kognicije na splošno, fizično okolje namreč ni tako kompleksno, kot socialno okolje, ki ga pojem obravnava, poleg tega so procesi socialne kognicije precej odvisni od prevladujočih kognicij v socialnem okolju, prav tako ima socialna kognicija vrednostno komponento, ki vrednoti odnose med človekom in socialnim kontekstom.⁴²⁴

Pri socialnem zaznavanju, tudi tekom upravnega spora, pa imajo pomemben vpliv tudi posameznikove domneve, ki jih uporablja v smeri opravičevanja in upravičevanja svojih zaznav. Vodijo ga namreč tri domneve: domneva o namernosti delovanja drugega, domneva o racionalnosti drugega ter težnja k usklajevanju podatkov in predstav. Prva domneva govori o namernosti, ko drugega posameznika vidi kot vir aktivnosti, ki ima namen in cilj, pot do cilja pa je strateška in načrtovana. Domneva o racionalnosti drugega govori o tem, da drugo osebo posameznik dojema kot konsistentno celoto v razmišljanju, dejanjih in motivih. Predpostavlja torej, da človek zavestno usmerja svojo aktivnost ter ve, kaj dela, poleg tega so dejanja vedno smiselna in racionalno vodena. S težnjo po usklajevanju različnih aspektov opazovanja in ocenjevanju drugih si oblikuje predstave o posameznikih, ki jih nato dopolnjuje in prilagaja z vedno novimi informacijami. Avtorica Ule navaja da so vse tri namere nekoliko zmotne, namreč vsakodnevno življenje posameznika je namreč velikokrat spontano, prosto usmerjeno ter izzvano s trenutnimi zunanjimi dražljaji. Tako so posledično tudi posameznikova dejanja spontana in pogosto iracionalna, emocionalna, brez zavednega nadzora in vodenja.⁴²⁵

Vse te domneve posameznika spremljajo tudi v upravnem sporu. Njegove domneve o namernosti delovanja drugega so usmerjena tako na njegovega odvetnika, kot tudi na

⁴²⁴ M. Ule, SOCIALNA PSIHOLOGIJA (2009), str. 75–85.

⁴²⁵ Prav tam, str. 86–94.

sodnika,⁴²⁶ na katerega pa dodatno projicira tudi domnevo o racionalnosti druge osebe. Glede na sodnikov položaj ter njegovo vlogo v upravnem sporu, tožnik namreč verjame, da je njegovo vedenje in delovanje strogo racionalno ter vedno pod zavestnim nadzorom. Hkrati se s tem povezuje tudi zaupanje v pravično delovanje osebe, kar v upravnem sporu pomeni tudi omogočanje glavne obravnave ter s tem zagotavljanje pravičnega postopka.

7.2.3. TEORIJA ATRIBUCIJ IN VPLIV NA POSAMEZNIKA

V okviru sodnega postopka ter tako tudi upravnega spora je smiselno omeniti še dodaten psihološki proces, ki ima vpliv na posameznikovo oblikovanje socialnih konstrukcij, s katerimi si razlaga nastalo situacijo. Osrednji sestavni del pri oblikovanju konstrukcij socialnega sveta sta procesa pripisovanja in samopripisovanja, ki spadata v teorijo atribucij. Ponovno gre za prilagoditveno funkcijo, ki posamezniku pomaga pri razlagi vsakodnevnih dogajanj ter mu omogoči funkcionalno odzivanje in ravnanje. Posameznik je nagnjen k ocenjevanju socialnih dogodkov, pri katerih loči med dogodki, na katere ima sam vpliv ter dogodke, na katere ne more vplivati ter je od njih pogosto odvisen. Socialne kognicije so tako pomembno odvisne od postopkov samopripisovanja, torej pripisovanja odgovornosti samemu sebi, ter pripisovanja odgovornosti za potek neke dejavnosti drugim. Pri nekaterih dejanjih sam sebe doživlja kot glavnega akterja ter pobudnika, tako je v ospredju zaznavanje samega sebe kot osebnosti. Pri aktivnostih, ki pa so načrtovane s strani drugih, se posameznik doživlja zgolj kot pasivni izvrševalec aktivnosti. Tekom izkušenj si posameznik oblikuje kognitivno shemo, s katero presoja, kdaj je sam vzrok svojega vedenja in posledic ter kdaj spremembe in dejanja v okolju pripiše situacijskih dejavnikom. Ta splošna kognitivna strategija se imenuje pripisovanje vzročnosti, s katero si posameznik skuša osmisliti lastna vedenja in vedenja drugih.⁴²⁷

Pomembno je poudariti tudi obstoj obrambne atribucije, ki temelji na polepšani samopodobi. Ta proces naj bi narekoval, da posameznik vedno uspeh pripisuje notranjih, neuspeh pa zunanjim dejavnikom.⁴²⁸ Dodatno moramo ob osmišljanju posameznikovih dejanj in dejanj drugih upoštevati tudi bolj ali manj subtilne motive in potrebe, ki zavedno ali nezavedno pospešujejo procese ter vodijo posameznikovo vedenje. Motiv naj bi bil po definiciji vzrok določene akcije, motivacija, ki bazira na motivu, pa je odvisna tudi od preteklih izkušenj, bodisi

⁴²⁶ V upravnem sporu lahko skladno 13. členom ZUS-1 odloča tako senat kot sodnik posameznik. V prispevku je uporabljen izraz »sodnik«, ki zajema tako sodnika posameznika kot tudi senat.

⁴²⁷ M. Ule, SOCIALNA PSIHOLOGIJA(2009), str. 99–120.

⁴²⁸ J. J. Jones in K. E. Davis, From acts to dispositions: the attribution process in person perception (1965), str. 219–266.

uspehov oziroma neuspehov. Potrebe posameznika se delijo tako na fiziološke, kot tudi na psihološke in socialne. Prve, torej fiziološke naj bi bile primarne, druge pa sekundarne, s tem da zadovoljitev primarnih pogojuje obstoj in zadovoljitev sekundarnih.⁴²⁹ V upravnem sporu naj bi se tako pojavila potreba po ponovnem prepričanju v pravičnost sveta. Kljub temu da potreba ni točno specifično določena, bi jo glede na vsebinski pomen uvrstili v sekundarne potrebe.

Tekom procesa atribucij se izvrši nekaj zaporednih kognitivnih procesov, posameznik ima namreč potrebo po odkrivanju vzročnih začetnikov dejanj ter namernost določenega dejanja. Tako skozi proces pripisovanja sledi shemi praktičnega sklepanja, ki narekuje, da preko ugotavljanja intence subjekta in sredstev, s katerimi razpolaga, lahko sklepa na samo izvedbo dejanja. Poleg tega določeno dejanje ovrednoti ravno obratno, izhajala naj bi namreč iz namernosti, prepričanj in vrednot subjekta. Posamezni osebi tako pripiše določene vzroke, ki so jo vodili do izvedbe določenega dejanja, ti vzroki pa so lahko posledica notranjih ali zunanjih dejavnikov. Če je bilo dejanje narejeno na podlagi notranjih vzrokov, posameznika navadno zanima, ali je bilo storjeno nenamerno ali namerno. Kljub temu so procesi pripisovanja znotraj oblikovanja kognitivnih shem posameznika navadno zapleteni procesi, ki so odvisni od mnogih dražljajev in dejavnikov. Pojavljajo se zapletena razmerja med sociokulturnimi, afektivnimi, motivacijskimi in kognitivnimi dejavniki, poleg tega na sam proces pripisovanja vplivajo pomembno tudi osebnostne značilnosti posameznika. Navadno so individualistične družbe nagnjene k iskanju osebne odgovornosti za dejanja, kar rezultira v osebnostnih pripisovanjih za dogodke in posledice, ki nastanejo kot rezultat. Medtem pa kolektivistične družbe v večji meri pripisujejo odgovornost situacijskim dejavnikom.⁴³⁰

Kot omenjeno imata procesa pripisovanja in samopripisovanja prilagoditveno vlogo pri posamezni osebi, kar posledično pomeni, da sta prisotna in se izvršujeta tudi med oblikovanjem socialnih konstrukcij posameznika znotraj upravnega spora. Veliko dejavnikov ima vpliv na posameznikovo dojetje vzroka, zaradi katerega je sploh prišlo do upravnega spora ter komu pripisuje odgovornost ter kako vidi svoj položaj. Če preko lastno oblikovane kognitivne sheme presodi, da je celoten pravni postopek načrtovan ter voden s strani drugih, samega sebe zaznava kot nemočnega ter pasivnega akterja, brez pomembne vloge znotraj procesa. Posledično se tudi ob zavestnem vedenju, da je neizvajanje glavnih obravnav v nasprotovanju z zakonom,

⁴²⁹ V. Rus, SOCIALNA, SOCIETALNA IN SOCIO-PSIHO – LOGIJA/PSIHO –SOCIOLOGIJA (2011), str. 170–173.

⁴³⁰ M. Ule, SOCIALNA PSIHOLOGIJA (2009), str. 99–120.

posameznik ne bo počutil dovolj kompetentnega ter pristojnega za upor proti nepravilnosti, saj bo zaradi kognitivnih shem, oblikovanih na preteklih izkušnjah, verjel v samozaznani občutek nemoči.

Kljub temu je navadno ravno posameznik v upravnem sporu pobudnik sodnega postopka, saj ga vodi občutek oškodovanosti ter želje po zadovoljitvi potrebe po pravičnosti. Ob tem se sebe doživlja kot glavnega pobudnika, ki ima pomemben vpliv na celotno situacijo, lokus kontrole pa se nahaja v posamezniku. Močno je izražena potreba po odkritju glavnih vzročnih pobudnikov nastale situacije ter po utemeljeni razlagi. Obenem se poveča tudi njegov občutek kompetentnosti ter upoštevanosti v samem procesu. Tekom postopka tako nezavedno sledi shemi praktičnega sklepanja, ki ga v upravnem sporu pripelje do seznanitve z določenimi dejavniki, preko katere lahko sklepa na vzročnost same izvedbe dejanja. Hkrati je pomembno poudariti, da na sam proces oblikovanja socialnih kognicij, ki se navezujejo na pojem upravnega spora ter razumevanja nujnosti izvajanja glavnih obravnav, vplivajo tudi drugi pomembni zunanji dejavniki. Sociokulturni kontekst je le eden izmed njih. Omenjeno je bilo, da naj bi v zahodnih, individualističnih družbah velikokrat iskali osebno odgovornost za posamezno dejanje, kar je najverjetneje vodilo tožnika tudi v upravnem sporu. Dodatno na procese pripisovanja v samem upravnem sporu vplivajo tudi afektivni in motivacijski dejavniki, ki bolj ali manj subtilno spodbujajo posameznika najprej k tožbi ter kasneje k vztrajanju in aktivni participaciji v samem postopku.

7.2.4. TEHNIKA PREPRIČEVANJA IN ARGUMENTACIJE V UPRAVNEM SPORU

V upravnem sporu naj bi potekala glavna obravnava, v kateri naj bi se ugotavljalo dejstva in okoliščine nastalega spora. Stranki spora (tožnik in toženec) ob tem predstavita svoj pogled na obravnavani spor ter se pri tem poslužujeta različnih komunikacijskih spretnosti. Ena izmed njih je zagotovo tudi tehnika prepričevanja. Pri slednji gre po definiciji za govorno dejanje, ki je zavestno namerno, z njim pa želi posameznik imeti vpliv na spreminjanje stališč, prepričanj ali dejanj druge osebe. Navadno gre za del komunikacijskega procesa med ljudmi ter poteka z namenom doseganja zastavljenega cilja v določenem času. Posameznik preko namišljenih ali realnih dejstev, izjav in argumentov namerno vpliva na drugo osebo, le redko je glavni vzrok prepričevanja zgolj informiranje druge osebe. Kljub racionalnosti argumentov ima druga oseba vedno določeno mero svobode pri odločanju o ustreznosti argumentov znotraj prepričevalnega procesa. Pogosto se namreč zgodi, da na odločitev delujejo situacijski dejavniki, ki so bolj

subjektivne narave ter se navezujejo na subtilne težnje posameznika. Morda je oseba pripravljena prej spreminiti prepričanja ali stališča zaradi morebitne želje po doseganju višjega socialnega položaja, zaradi odobravanja druge osebe ali pa ima vpliv zaznana simpatičnost in kompatibilnost prepričevalca. Glede na predpostavko o racionalnosti ljudi nas prejšnja teza postavlja v dvomljiv položaj. Tukaj razlago ponujata središčna smer razlage in stranska smer razlage. Središčna smer razlage predpostavlja, da posameznik, ki je vključen v prepričevalni proces, izjemno aktivno presoja podane argumente. Posledično je njegova odločitev podana racionalno. Stranska smer razlage pa, v nasprotju s prvo, ponuja razlago, da posameznik pogosto sprejme določene argumente v prepričevalskem procesu zgolj zaradi tega, ker ni v proces razmišljanja o argumentih pripravljen vložiti truda, njegova motivacija pa prav tako ni dovolj visoka, da bi usmerjala celoten proces. Ravno druga razlaga je veliko bolj pogosta v vsakdanjem življenju ter osebe vodi do sklepanja neracionalnih in nereflektivnih odločitev.⁴³¹

Kljub temu ima v samem prepričevalskem procesu velik vpliv ravno komunikator oziroma prepričevalec. Tako njegove lastnosti, kot tudi izgled namreč pomembno vplivajo na osebo ter na uspešnost prepričevanja. Pretekle raziskave so pokazale, da so pri uspešnem prepričevalcu ključne tri lastnosti: njegova verodostojnost, privlačnost ter socialna moč osebe. Najbolj pomembna ter vplivna je zagotovo verodostojnost, ki pa temelji na treh dejavnikih: zaznana strokovnost ter informiranost sporočevalca, njegova resnicoljubnost ter zanesljivost virov informacij, ki jih predstavlja. Ta prva značilnost je osrednjega pomena v prepričevalskem procesu, saj bo poslušalec sledil prepričevalcu zgolj v primeru, da bo prepričan v njegovo verodostojnost. Dodatno modeli prepričevanja omenjajo dva pomembna in središčna načina za višanje verodostojnosti prepričevalca. Ti dve lastnosti sta strokovnost in etičnost posameznika. Že Aristotel je pri opisu prepričevalne moči omenjal patos, logos in etos. Patos se nanaša na emocionalni vpliv, logos na racionalnost in smiselnost govora ter etos na osebnostne značilnosti prepričevalca. Eden izmed najpomembnejših lastnosti naj bi tako za Aristotela bila posameznikova etičnost ter zunanja moralna drža. Navzven naj bi prepričevalec moral pokazati dober občutek za problem, dober moralni značaj ter pripravljenost pomagati. Prva lastnost se tako navezuje na komunikatorjevo strokovnost, drugi dve pa na zaznavanje zaupanja pri osebi. Zelo pomembna je tudi strokovnost posameznika v prepričevalnem procesu. Pomembno deluje takrat, ko značilnost podpirajo tudi drugi dejavniki, kot so nepristranost osebe in njegova osebna zavzetost. Pomembno zavedanje, ki se ga morajo zapomniti vplivneži, namreč zgolj

⁴³¹ M. Ule, SOCIALNA PSIHOLOGIJA (2009), str. 139–174.

položaj in strokovni naziv še nista dovolj, da bi poslušalec brezpogojno sprejel njihovo stališče. Proces vzpostavljanja zaupanja pri danem prepričevalcu, pa je posledica več dejavnikov. Gre namreč za tako čustveno kot kognitivno stanje, pri katerem imajo pomembno vlogo zaznane osebnostne značilnosti prepričevalca. Tako lahko na povečanje zaupanja vplivajo tudi neosebni, institucionalni izvori ter družbene značilnosti komunikatorja. Navadno v prepričevalskem procesu posameznik želi s sporočilom doseči cilj, pri tem pa mora paziti na razumljivost vsebine. Hkrati je izjemnega pomena tudi sama organizacija argumentov, ki pa naj bi bili oblikovani dvostransko. To pomeni, da se prejemniki seznanijo z več perspektivami problema, hkrati pa je dokazano, da imajo taka sporočila v prepričevalskem procesu večjo moč in se končna prepričanja pri posamezniku bolje zasidrajo ter so nespremenljiva. Ravno na sodiščih je raba nasprotnih argumentov zelo pogosta, kljub temu pa je potrebno biti pozoren, saj lahko delujejo kot okrepitev ali pa slabitev prepričevalca. Da sporočilo doseže poslušalce, je seveda odvisno od smiselnosti, utemeljenosti in poštenosti protiargumentov.⁴³²

7.2.5. VPLIV DRUGIH OSEBNOSTNIH SPREMENLJIVK NA POSAMEZNIKA

Pomembna osebnostna spremenljivka, ki ima znaten vpliv na podajanje nasprotnih argumentov, je posameznikova samokontrola. Slednja ne vpliva pomembno samo na oblikovanje in podajanje nasprotnih argumentov, vendar ima pomembno vlogo skozi celoten sodni postopek, saj pri posamezniku nadzoruje nesprejemljive ter potencialno nevarne argumente ter celotno raven odzivanja tekom subjektivno pomembnega postopka za posameznika. Po definiciji je samokontrola namreč posameznikova sposobnost nezadovoljevanja takojšnjih potreb ter želja in zmožnost premostitve potreb. Termin se povezuje tudi s samoregulacijo in impulzivnostjo, ki sta ravno tako pomembni osebnostni spremenljivki, ki pomembno vplivata na posameznikovo vedenje in dejanja znotraj sodnih postopkov.⁴³³

7.2.6. KOMUNIKACIJA V UPRAVNEM SPORU

V zadnjem odstavku je bila podrobno opisana pomembna tehnika med komunikacijskimi veščinami posameznika, tehnika prepričevanja. Ravno v sodnih postopkih, tako tudi v upravnih sporih tekom glavne obravnave, imajo komunikacijske veščine vseh udeleženih izjemno pomembno vlogo pri oblikovanju končne odločitve. Ob tem moramo upoštevati, da želita obe stranki spora z bolj ali manj utemeljenimi argumenti vplivati na spreminjanje določenih

⁴³² M. Ule, SOCIALNA PSIHOLOGIJA(2009), str. 139–174.

⁴³³ M.Gottfredson, Self-ControlTheoryand Crime (2017), str. 2–3.

prepričanj in stališč ter obrniti proces v smer zadovoljevanja svojih potreb, želja in ciljev. Kljub temu da morda stranki spora zagovarjata svoja stališča utemeljeno, pošteno ter imata zanj verodostojne dokaze, se moramo ob tem spomniti, da so najbolj učinkoviti dvostranski argumenti. Posledično bi lahko sklepali, da bodo argumenti, ki so podani dvostransko ter so ob enem tudi smiselni, pošteni in utemeljeni, najbolj pomagali na poti do doseganja pravice. Ob podajanju argumentov ter prepričevanju tako sodnika kot drugih udeleženi pa mora posameznik upoštevati, da imajo lahko nasprotni argumenti tudi negativne posledice zanj, saj lahko oslabijo njegov položaj. Prav tako se mora posameznik tekom procesa prepričevanja zavedati pomembnosti vpliva situacijskih dejavnikov. Možno je, da se bo sodnik s tožnikom ali tožencem poistovetil v večji meri zaradi zaznane kompatibilnosti ali pa mu podana končna odločitev pomaga pri vzpostavljanju socialnih vezi, vsi ti subjektivno naravnani dejavniki pa bodo posledično vplivali na njegovo spreminjanje stališč ter s tem na končno odločitev. V samem upravnem sporu ter tekom glavne obravnave bi bilo smiselno dodati še zaznavanje sodnika ter njegovih odločitev. Navedeno je namreč bilo, da so dobre lastnosti dobrega komunikatorja oziroma prepričevalca verodostojnost, privlačnost ter socialna moč osebe, kar se posledično lahko projicira tudi na vlogo in položaj sodnika. Namreč glede na njegovo utemeljitev končne odločitve v glavni obravnavi se poslušalci odločijo kako verodostojna je ter koliko mu lahko zaupajo. Verodostojnost temelji na treh dejavnikih, ki pomembno vplivajo na prepričanje o moralnem in etičnem vidiku celotnega sodnega postopka ter posledično na celotno javno podobo sodnega sistema.

7.2.7. SOCIALNA MOČ KOT POMEMBEN DEJAVNIK V UPRAVNEM SPORU

Socialna moč se definira kot zmožnost doseganja sprememb posameznega subjekta v okolju, ne glede na možen odpor pri objektih vplivanja. Izraz »moč« se tako nanaša na posameznikov nadzor nad vedenjem drugih v določeni situaciji. Ravno obratno pa se šibkost moči nanaša na nizko stopnjo nadzora nad objekti. V vsakdanjem življenju je najvplivnejša tista socialna moč, ki je posameznik ne potrebuje redno dokazovati ter je priznana s strani večine. Taka moč se pojavlja pri osebah, ki jih večina dojema kot avtoritete, socialna moč pa temelji na zaupanju v njihovo znanje in verodostojnost. Pri socialni moči govorimo o več pojmi; izvor socialne moči je posameznik, ki usklajuje in usmerja odnose, razmerja in potek, sredstvo pa so vsi elementi, ki jih lahko uporabi za doseganje podrejanja drugih objektov. Glavni in najpomembnejši cilj socialne moči je nadzor nad socialnim situacijami ter usmerjanje socialnega delovanja drugih.⁴³⁴

⁴³⁴ M. Ule, SOCIALNA PSIHOLOGIJA (2009), str. 311–312.

Socialna moč se pojavlja v vseh vsakdanjih situacijah posameznika, tako je redno izpostavljen socialnemu vplivanju, v nekaterih okoliščinah pa je tudi sam izvor socialne moči ter si želi vplivati na vedenje drugih objektov in subjektov v svojem okolju. Sklepamo lahko torej, da se posameznik podobno počuti tudi v upravnem sporu, kjer pa se navadno socialna moč povezuje z glavno avtoriteto v postopku, torej s sodnikom, ki ima nadzor nad socialno situacijo ter usmerja delovaje obeh strank spora. Obstaja več vrst socialnih moči: legitimna, strokovna ter referenčna oziroma identifikacijska moč. Legitimna moč sloni na legitimni pravici oseb, ki so v nadrejenem položaju, da izvajajo nadzor nad podrejenimi, le-ti pa so jim pripravljene slediti. Strokovna moč se nanaša na to, da osebe, ki so v podrejenem položaju, zaupajo in so prepričane v korektnost in verodostojnost postopkov, ki jih nadrejeni izvajajo. Njihovo zaupanje pa temelji na znanju, strokovnosti in informacijah, ki jih imajo na voljo o določni nadrejeni osebi. Referenčna oziroma identifikacijska moč pa je odvisna od podrejenih, saj temelji na posebljanju podrejene osebe z referenčno osebo. Preko procesa identifikacije, podrejena oseba podeli moč nadrejeni osebi.⁴³⁵ Glede na omenjene vrste socialnih moči bi lahko sklepali, da se v upravnem sporu najpogosteje pojavlja strokovna moč, saj vsi udeleženi v upravnem sporu zaupajo v verodostojnost in strokovnost sodnika, ki vodi postopek. Navedeno je tudi, da podrejeni, v tem primeru stranke spora, zaupajo v korektnost postopkov na sodišču, kar posledično pomeni, da je neizvajanje glavne obravnave zloraba socialne moči. Tako se posameznik velikokrat znajde v situaciji, ko čuti odpor do socialne moči ter si želi upreti nadrejenemu. Odpor do socialne moči je pogojevan z dvema pomembnimi željami človeka: želja po svobodi in želja po individualnosti. Želja po svobodi se pri posamezniku izraža kot odpor do ožjenja svobode. Če je posameznik prepričan, da ima pravico do svobode oziroma je slednja še bolj omejevana, se odpor še poveča.⁴³⁶ Posameznik, pri katerem se glavna obravnava v upravnem sporu ni izvajala, kljub temu da je do obravnave upravičen, lahko občuti odpor do socialne moči. Posebej je odpor prisoten v primerih, ko končna odločitev pravnega postopka ne sovпада s cilji in potrebami posameznika, tako je odpor do socialne moči, v tem primeru sodnika, še večji, lahko pa se aplicira tudi na celoten sodni sistem.

⁴³⁵ Prav tam, str. 315–316.

⁴³⁶ Prav tam, str. 325–326.

8. SKLEPNE UGOTOVITVE

AVTORJI: Lora Briški, Špela Lovšin, Tilen Majnik

Na podlagi vsega navedenega se na koncu opredeljujemo še do hipotez, predstavljenih v začetku tega dela in v poglavjih, ki mu sledijo.

Menimo, da prvo hipotezo⁴³⁷ vsekakor kaže potrditi. Kot je bilo prikazano v pregledu slovenske pozitivnopravne ureditve glavne obravnave je zakonodaja glede vprašanja izvedbe le-te pogosto skopa, omejena na en, relativno kratek odstavek, ki glavno obravnavo bodisi v celoti izključi,⁴³⁸ ali pa določa, da sodišče »praviloma« odloča na glavni obravnavi,⁴³⁹ kar implicira določeno diskrecijo na strani sodišča, pri čemer zakon ne poda nobenih meril ali napotkov, ki naj senat vodijo pri odločanju o (ne)izvedbi glavne obravnave. Postavlja se tudi vprašanje, ali je izključitev izvedbe glavne obravnave, kakršno predvideva denimo ZZavar-1, sploh skladna z Ustavo oziroma ali ne posega pretirano v pravico stranke do poštenega postopka, kakor je to definiralo tudi ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*. Nenazadnje v teh zadevah tudi Upravno sodišče neizvedbo glavne obravnave obrazloži s kratkim odkazom na pravno podlago.

V luči zahtev omenjene sodbe ESČP, pa tudi vsebine pravice do poštenega postopka, bi bilo treba zato ureditev glavne obravnave v področnih zakonih še enkrat pregledati, oceniti njeno ustreznost, in jo po potrebi prilagoditi standardom, kakor jih je glede tega postavilo ESČP.

Po drugi strani pa gre pritrditi tudi drugi hipotezi.⁴⁴⁰ V nekaterih primerih je namreč izvedba glavne obravnave, ob upoštevanju pomena zadeve za stranko in vrednosti glavnega predmeta, docela nesmotrna, zato bi v teh primerih sodišča ne smela biti prisiljena v njeno izvajanje. V civilnih postopkih se ta problematika denimo rešuje s posebnim postopkom v sporih majhne vrednosti⁴⁴¹ in tako rešitev bi moral za tovrstne situacije vsebovati tudi ZUS-1. Seveda ni potrebe po posebnem postopku za primere sporov majhne vrednosti (sploh, ker predmet spora

⁴³⁷ 1. hipoteza: Slovenska zakonodaja je glede vprašanja izvajanja glavnih obravnjav premalo dosledna, kar se posebej kaže pri specialnih zakonih, ki v tem delu izključijo uporabo ZUS-1 in ki to vprašanje uredijo preskopo in/ali z uporabo nedoločnih pravnih pojmov (npr. »sodišče v teh zadevah načeloma sodi na seji), ki omogočajo široko interpretacijo volje zakonodajalca glede izvajanja glavne obravnave.

⁴³⁸ 448. člen ZZavar-1.

⁴³⁹ Tako določbo vsebujeta ZTFI in Zrev-2.

⁴⁴⁰ 2. hipoteza: Slovenska zakonska ureditev glavne obravnave ne upošteva vseh situacij, v katerih bi bilo treba izvedbo le-te izključiti, ali pa vsaj omejiti (npr. spori majhne vrednosti ipd.).

⁴⁴¹ Primerjaj npr. 454. člen ZPP.

v upravnih postopkih ni vedno izražen v denarni vrednosti), bi pa bilo to okoliščino dobro vključiti v morebitne zakonske razloge za neizvedbo glavne obravnave.

Pri tem gre poudariti tudi, da glavna obravnava služi predvsem zagotovitvi pravice stranke do kontradiktornega postopka, pravicam pa se je vedno možno odpovedati, zaradi česar bi bilo modro tudi v ZUS-1 vključiti možnost odpovedi strank glavni obravnavi,⁴⁴² ki je trenutni ZUS-1 ne pozna.

Velik pomen glavne obravnave za stranko poudarja tudi ESČP v zadevi *Mirovni inštitut*, v kateri pojasni, da sicer neizvedba glavne obravnave še ne pomeni nujno kršitve pravice do poštenega postopka (in s tem 6. člena EKČP), da pa mora sodišče, sploh kadar stranka glavno obravnavo zahteva, navesti razloge in pravno podlago za tako odločitev. To je stališče, ki ga starejša sodna praksa tako Upravnega kot Vrhovnega sodišča ni ponotranjila (kot je bilo prikazano v pregledu sodne prakse), saj sta se obe preradi zadovoljili s pavšalnimi obrazložitvami, zakaj izvedba glavne obravnave ni potrebna, prva pa je pogosto obrazložitev odločitve o tem docela opustila.

Vendar pa je novejša sodna praksa svoje stališče uskladila s tem ESČP-ja in danes jasno poudarja velik pomen, ki ga ima odločitev o izvedbi glavne obravnave za stranko, iz česar izvaja tudi dolžnost obrazloženo pojasniti, zakaj ta ni bila opravljena. Pri tem je pomembno, da je Vrhovno sodišče že v letu 2016 spremenilo svojo prakso glede tega in od takrat (torej občutno pred objavo sodbe v zadevi *Mirovni inštitut*) glasno opozarja Upravno sodišče, naj pogosteje izvaja glavno obravnavo oziroma naj neizvedbo te ustrezno obrazloži. Velik napredek je (tudi zaradi naporov Vrhovnega sodišča) viden tudi pri tem, saj sedaj vsekakor ustrezneje obrazlaga svoje sodbe, vendar se (kot je bilo prikazano) še vedno pogosto dogaja, da je obrazložitev sodbe v tem delu neustrezna (recimo zaradi pavšalnosti, nepovezanosti navedenih razlogov in navedene pravne podlage) ali pa povsem odsotna, zaradi česar lahko le deloma potrdimo tretjo hipotezo.⁴⁴³

Iz istih razlogov pa kaže četrto hipotezo⁴⁴⁴ zavreči. ESČP je namreč v zadevi *Mirovni inštitut* jasno opozorilo na svoje že večkrat poudarjeno stališče, da pravica do izvedbe glavne obravnave v skladu s prvim odstavkom 6. člena EKČP ni absolutna. Glavne obravnave tako ni treba izvesti,

⁴⁴² To je poznal star ZUS, zdaj pa je ta možnost podana v Zban-2.

⁴⁴³ 3. hipoteza: Stališča slovenskega sodstva glede (ne)izvajanja glavnih obravnav ustrezajo stališčem, ki jih je v zadevi *Mirovni inštitut* zavzelo ESČP.

⁴⁴⁴ 4. hipoteza: Glavna obravnava v upravnem sporu bi morala biti brez izjem obligatorna, da bi bila skladna s standardom, postavljenim v zadevi ESČP *Mirovni inštitut*.

če obstojijo *izjemne okoliščine* primera, ki opravičujejo odsotnost njene izvedbe.⁴⁴⁵ Na podlagi navedenega lahko tako napravimo sklep, da prvi odstavek 6. člena EKČP in sodna praksa ESČP od držav članic Sveta Evrope ne zahtevata obligatorne izvedbe glavne obravnave v vsaki zadevi, ki pride pred nacionalna sodišča.

Pri iskanju odgovora na peto hipotezo⁴⁴⁶ smo se oprli na analizo mnenj sodnikov in odvetnikov, ki so jih podali ob reševanju vprašalnika. V poglavju, v katerem je predstavljena analiza odgovorov sodnikov in odvetnikov na posredovane vprašalnike, je bilo mogoče zaslediti ugotovitev, da se velika večina sodelujočih predstavnikov sodniške populacije strinja s trditvijo, da je upravni spor zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi izvedba glavne obravnave praviloma zgolj zavlekla potek postopka, saj je večina zadev takšne narave, da se sporno dejansko stanje lahko ugotovi že zgolj na podlagi predloženega pisnega gradiva. Med sodniki prevladuje tudi mnenje, da bi pogostejše izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu lahko imelo za posledico še večje sodne zaostanke in s tem zamajalo temelje načela varstva zaupanja v pravo.

Nasprotno pa odvetniki kot zastopniki stranke v upravnem sporu menijo, da izvedba glavne obravnave v upravnem sporu ne bi zavlačevala postopkov in da glavna obravnava vpliva na hitrejšo razrešitev zadeve. Ker pa smo z njihove strani na žalost prejeli premajhno število odgovorov, da bi lahko navedeno ugotovitev z gotovostjo označili za stališče celotne odvetniške populacije, pete hipoteze tako ne moremo niti potrditi niti ovreči.

Nedvomno pa lahko potrdimo šesto hipotezo.⁴⁴⁷ Pri iskanju odgovora na prvi del zadevne hipoteze smo se med drugim osredotočili tudi na odgovore, ki so jih ob reševanju vprašalnikov podali odvetniki kot zastopniki strank. Ti so potrdili, da si stranke v večini primerov želijo neposrednega obravnavanja pred sodiščem, saj izvedba glavne obravnave vpliva na večjo predvidljivost končne odločitve v zadevi. Kljub temu pa ponovno velja izpostaviti, da vzorec odgovorov, ki smo jih prejeli s strani odvetniške populacije, ni dovolj reprezentativen, da bi lahko zgolj na njihovi podlagi napravili trdne zaključke. Zato smo se ob analizi šeste hipoteze dodatno osredotočili še na psihološki in filozofski vidik vplivov izvedbe glavne obravnave na posameznika.

⁴⁴⁵ Sodba ESČP v zadevi *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. marec 2018, točka 36.

⁴⁴⁶ 5. hipoteza: Izvedba glavne obravnave je zamudna, zato bi pogostejše izvajanje le-te povzročilo večje sodne zaostanke in s tem ogrozilo pravico do sojenja v razumnem roku (23. člen URS).

⁴⁴⁷ 6. hipoteza: V praksi si stranke želijo izvedbe glavne obravnave pred upravnim sodiščem. Če jo sodišče izvede, ima sodniška odločitev večjo težo, poveča pa se tudi zaupanje v slovenski sodni sistem.

S psihološkega vidika smo tako prišli do spoznanja, da izvedba glavne obravnave pripomore k prepričanju stranke, da je sodnikovo vedenje in delovanje strogo racionalno ter vodeno pod zavestnim nadzorom, hkrati pa se s tem povezuje tudi zaupanje v pravično delovanje osebe. A *contrario* pa lahko stranka, o zadevi katere sodišče odloči za zaprtimi vrati – na seji, hitro dobi občutek, da je celoten pravni postopek načrtovan ter voden s strani drugih, samo sebe pa zaznava kot nemočnega ter pasivnega akterja, brez pomembne vloge znotraj procesa. Na podlagi navedenega je mogoče potrditi hipotezo v celoti, saj je z vidika negativnih psiholoških vplivov na posameznika, ki jih prinese sojenje na seji, jasno, da si stranka želi doseči obravnavo njene zadeve na glavni obravnavi, kjer bo lahko tudi ustno predstavila svoje argumente in zaradi stika s sodnikom pridobila tudi zaupanje v njegovo pravično odločanje in v sodni sistem kot celoto.

Tekom filozofske obravnave zadevne hipoteze smo se osredotočili zlasti na vprašanje tehtanja med pravico do sojenja v razumnem roku in pravico biti slišan, ki lahko privede do konflikta med pravno varnostjo in pravičnostjo. Do odgovora smo med drugim prišli tudi s pomočjo Kantovega formuliranja kategoričnega imperativa, ki pravi, da naj se človeka nikoli ne uporabi kot sredstvo, temveč vedno kot cilj, kar nas je pripeljalo do sklepa, da odločanje na seji sicer vzdržuje pravno varnost v smislu hitrejšega odločanja, vendar pa se s tem človeka kot takega objektivizira in tretira zgolj kot sredstvo za izvršitev zakona. Prav tako je s filozofskega vidika pomembno poudariti ugotovitev, da bi se lahko v primeru večinskega dajanja prednosti hitrejšim razrešitvam, znašli pred pravno znanostjo, odtujeno od realnega prava in okoliščin, ki bi pri stranki postopka vsakič znova vzbujala občutek, kot da je pravna odločitev mehanična reprodukcija pojmovne resničnosti.

V drugem delu se je ta študija osredotočila na primerjalnopravni pregled problematike, ki je predmet obravnave. Pri tem kaže najprej opozoriti na ureditev glavne obravnave, kakršno poznajo v sosednji Hrvaški. Čeprav je ta pred sprejemom novega zakona določala odločanje na seji kot temeljno pravilo, je z novo ureditvijo stopila na pot primerljivih evropskih pravnih sistemov. Tako zakonska ureditev podobno kot slovenska določa, da upravno sodišče o tožbenem zahtevku praviloma odloča na podlagi javne obravnave, kar potrjuje zastavljeno hipotezo.⁴⁴⁸ Izjeme od pravila so sicer določene širše kot v slovenski ureditvi (obravnave denimo ni potrebno opraviti, je stranke ne zahtevajo ali se ji odpovedo). Po drugi strani hipotezo lahko ovržemo, če jo vrednotimo s stališča izvajanja glavne obravnave v praksi. V sosednji

⁴⁴⁸ 7. hipoteza: Slovenija in Hrvaška imata kot bivši socialistični državi postopek ureditev izvajanja glavne obravnave v upravnih sporih podobno urejenega. Podobna je tudi praksa izvajanja glavnih obravnav.

državi je sodnih odločb o zadevah, v katerih je sodišče odločilo brez izvedbe glavne obravnave, relativno malo, medtem ko je v slovenski sodni praksi opaziti ravno nasproten trend; večina odločitev se sprejme brez izvedbe glavne obravnave. Z zakonodajnega gledišča šteje hipoteza tako za potrjeno; če presojamo uporabo pravil v sodni praksi, pa jo moramo ovreči. Izkaže se torej, da se podobni zakonski ureditev v sodni praksi uporabljata povsem različno. Sodišča obeh držav sicer pogosto odločajo o izpolnjenosti izjeme nespornega dejanskega stanja. Pri tem se v hrvaški ureditvi literatura ni poenotila v stališču glede vprašanja dokazne pobude; del avtorjev se zavzema za pasivno vlogo sodišča, medtem ko drugi avtorji zagovarjajo polno diskrecijo sodišča pri ugotavljanju dejstev in izvajanju dokazov. Slovenska sodišča po drugi strani ugotavljajo dejansko stanje v okviru tožbenih navedb, niso pa vezana na dokazne predloge strank.

Avstrijska ureditev določa glavno obravnavo kot splošno pravilo postopka pred upravnimi sodišči, kar pomeni, da gre prvi del hipoteze⁴⁴⁹ šteti za potrjenega. Tako Zakon o postopku pred upravnimi sodiščem kot sodna praksa praviloma zapovedujeta izvedbo glavne obravnave. Drugi del hipoteze, ki se nanaša na izjeme, se je prav tako izkazal za točnega; zakon in sodna praksa kot pomembna dejavnika za opustitev izvedbe glave obravnave določata voljo stranke (njeno odpoved pravici ali pa zahtevo po izvedbi) ter odločanje o dejanskih vprašanjih. Podrobnejši vpogled sicer pokaže, da avstrijski splošni zakon dopušča dodatne izjeme; medtem ko možnosti odpovedi glavni obravnavi ZUS-1 ne predvideva (predvidevajo pa jo določeni področni zakoni), avstrijski zakon to izjemo določa. Strogost vrednotenja možnih odstopov je zakonodajno v obeh državah podobno urejena, razlike pa so vidne v vrednotenju sodne prakse. Avstrijsko Vrhovno upravno sodišče zavrača formalistično utemeljevanje neizvedbe glavne obravnave, medtem ko je starejša slovenska sodna praksa to pogosto dopuščala. Analiza novejših odločb slovenskih sodišč kaže na izboljšanje tega trenda. V obeh državah najvišja sodišča očitajo nižjim pomanjkljivo ugotovljeno dejansko stanje in neupoštevanje strankinih dokaznih predlogov, srčika presoje pa je pogosto vprašanje, ali s strani strank predlagana dejstva in dokazi niso mogli vplivati na odločitev o zadevi.

Potrditi gre tudi hipotezo⁴⁵⁰ o podobnosti nemške pravne ureditve slovenski; glavno obravnavo državi določata kot pravilo, od katerega je dopustno v izjemnih primerih odstopati. Na seji lahko

⁴⁴⁹ 8. hipoteza: Avstrijski pravni sistem določa glavno obravnavo kot pravilo, izjeme od izvedbe pa so, podobno kot v slovenski ureditvi, navadno pogojene z voljo stranke in nerazjasnjnim dejanskim stanjem, vendar strožje kot v Sloveniji.

⁴⁵⁰ 9. hipoteza: Nemška upravna ureditev je bila temelj slovenski, zato sta tudi pravni ureditvi glavne obravnave v upravnem sporu v teh dveh državah v bistvenem podobni.

nemško upravno sodišče odloči tedaj, kadar se ne zastavljajo posebna dejanska ali pravna vprašanja in je dejansko stanje jasno, če se udeleženci odpovedo pravici do izvedbe glavne obravnave, če sodišče o predmetu postopka ne odloči s sodbo ter v primeru soglasnega odločanje višjega upravnega sodišča o pritožbi. Nemška ureditev je sicer zasnovana kompleksneje; sodnikom daje več procesnih možnosti za izvajanje ustnih obravnav (možnost ponovne uvedbe ustne obravnave, izvedba ustne obravnave kljub odpovedi stranke). Iz prispevka izhaja, da so temeljna načela in pravni instituti urejeni v bistvenem enako v obeh državah. Pregled sodne prakse pa po drugi strani prikaže določena odstopanja med državama; medtem ko slovenska sodna praksa ponudi malo množico odločitev o nepravilnosti izvajanja glavnih obravnav, je v nemškem pravem sistemu sodb, s katerimi je bila ugotovljena kršitev pravice do izjave zaradi neizvedbe glavne obravnave, malo.

Splošno pravilo odločanja na ustni obravnavi, dopolnjeno z izjemami, je lastno tudi estonski pravni ureditvi; hipoteza⁴⁵¹ o podobnosti te ureditve nemški in avstrijski torej drži. Pri tem estonska pravna ureditev povzema rešitve, ki izhajajo iz preostalih sistemov (omeniti velja denimo možnost ponovne uvedbe glavne obravnave, ki je v nemški pravni ureditvi v določenih primerih celo obligatorna, v drugih pa predmet presoje sodišča), po drugi strani pa uvaja alternative odločanja v upravnem sporu. Estonsko sodišče se lahko odloči za izvedbo pisnega, poenostavljenega postopka ali postopka poravnave. Kriteriji za neizvedbo glavne obravnave so v estonski ureditvi določeni s precej odprtimi pravnimi pojmi, s čimer sodišču dopuščajo večji maneverski prostor, medtem ko so Nemčija, Avstrija in tudi Slovenija nagnjene k eksaktnejšemu urejanju. S tem ko estonski pravni red spodbuja obravnavanje zadeve glede na pravne vrednote in naravo spora, razpolaganje strank s pravico do izvedbe glavne obravnave, se odloči za izvajanje dokazov brez izvedbe glavne obravnave in na ta način prilagodi uporabo formalnih pravil posameznemu primeru, prispeva k individualizirani obravnavi zadeve, s tem pa k učinkovitejšemu in smotrnejšemu postopku.

Iz vsega povedanega je tako viden velik pomen, ki ga ima glavna obravnava za legitimnost sodbe v upravnem sporu in preko tega velika odgovornost, ki jo ima upravno sodišče pri odločanju, ali bo le-to izvedlo ali ne. Ob temeljnem izhodišču, da naj bo glavna obravnava pravilo in sojenje na seji izjema, je jasna dolžnost upravnega sodišča, da, če se že odloči za sojenje na seji, to svojo odločitev stranki dobro in tehtno utemelji in ji s tem jasno pokaže, da

⁴⁵¹ 10. hipoteza: Ureditev glavne obravnave v Estoniji je zaradi vpliva kontinentalne pravne družine primerljiva Nemčiji in Avstriji, na podlagi sprememb pravne ureditve v zadnjih letih pa je izvedba upravnega spora (vključno z glavno obravnavo) smotrnejša in učinkovitejša.

ni zgolj sredstvo za pravilno subsumpcijo dejstev pod vsakokratno materialno pravo, pač pa bistvo in cilj postopka, in da njeno mnenje in videnje stvari (česar ga ni mogla izraziti na glavni obravnavi) vsekakor šteje. Po drugi strani pa sodbe ESČP v zadevi *Mirovni inštitut* nikakor ne gre gledati zgolj kot na opomin sodiščem glede pomena glavne obravnave. Opomin, da je glavna obravnava vidik temeljne pravice do izjavljanja in do poštenega postopka, gre tudi zakonodajni veji oblasti, ki naj skladno s tem (in podobno, kot to počnejo mnoge druge države) to vprašanje tudi ureja – bolj dosledno v področnih zakonih, ki so v zvezi s tem izrazito skopi, v samem ZUS-1 pa ob zavedanju, da se je vsaki pravici mogoče tudi odpovedati, zaradi česar bi vanj kazalo vrniti možnost odpovedi glavne obravnave, poleg tega pa še razmisliti o situacijah, v katerih bi izvedba glavne obravnave zaradi majhne vrednosti stvari in/ali majhnega pomena za stranko bila nesmotrna. Pomemben pa je tudi odnos med izvajanjem glavnih obravnav in sodnimi zaostanki, ki ga poudarjajo upravni sodniki in sodnice (in ki mu že zaradi njihove nesporne avtoritete na tem področju ne gre jemati kredibilnosti), saj bi lahko morebitno pogostejše izvajanje glavnih obravnav poseglo v pomembno pravico do sojenja v razumnem roku še več ljudem, s čimer bi generalno gledano lahko nastalo celo več škode, kot koristi; vendar gre ob tem dodati, da izvedba glavne obravnave lahko tudi občutno zmanjša dolžino postopka za stranko, če omogoči sodišču, da odloči v sporu polne jurisdikcije, kar nenazadnje tudi jamči, da se z zadevo ne bo več ukvarjalo.

Gre skratka za kompleksno področje, h kateremu je treba pristopati previdno in ob poznavanju vlog, ki jih ima vsak organ v pravnem redu Republike Slovenije. Ob tem upamo, da je ta študija pripomogla k osvetlitvi problematike s čim več zornih kotov in k usmeritvi vseh vej oblasti glede nadaljnjega urejanja tega področja tako, da bodo sodbe karseda pravilne, njihova legitimnost – in prek tega zaupanje v slovenski sodni red – pa karseda velika.

9. VIRI IN LITERATURA

9.1. MONOGRAFIJE

- Brandt, Jürgen; Domgörgen, Ulf, idr.: HANDBUCH VERWALTUNGSVERFAHREN UND VERWALTUNGSPROZESS (4. izdaja), C.F. Müller, Heidelberg 2018.
- Breznik, Dobravec Jalen, Faganel, Kerševan, Kobler, Ožbolt, Pogačar, Štucin, Zalar, ZAKON O UPRAVNEM SPORU S KOMENTARJEM, GV Založba, Ljubljana 2008.
- Brkan, Maja; Trstenjak, Verica; PRAVO EU: USTAVNO; PROCESNO IN GOSPODARSKO PRAVO EU (1. izdaja), GV Založba, Ljubljana 2012.
- Craig, Paul; De Burca, Grainne; EU LAW: TEXT, CASES AND MATERIALS (5. izdaja), Oxford University Press, New York 2011.
- Crawford, James, STATE RESPONSIBILITY: THE GENERAL PART (1. izdaja), Cambridge University Press, New York 2013.
- Galič, Aleš: USTAVNO CIVILNO PROCESNO PRAVO: USTAVNA PROCESNA JAMSTVA, USTAVNA PRITOŽBA - MEJE PREIZKUSA IN POSTOPEK (2004), 1. natis, Ljubljana, GV založba.
- Grafenauer, Božo; Breznik, Janez: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR, GV Založba, Ljubljana 2005.
- Hufen, Friedhelm: VERWALTUNGSPROZESSRECHT (9. izdaja), Verlag C.H. Beck, München 2005.
- Ibler, Martin: RECHTSPFLEGENDER RECHTSCHUTZ IM VERWALTUNGSRECHT, Mohr Siebeck, Tübingen 1999.
- Ipsen, Jörn: ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT (6. izdaja), Carl Heymanns Verlag, Köln 2009.
- Jerovšek, Tone: PREDPISI O UPRAVNEM SPORU, Uradni list Republike Slovenije 1998.
- Joseph, Sarah; Schultz, Jenny; Castan, Melissa; THE INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS: CASES, MATERIALS AND COMMENTARY (1. izdaja), Oxford University Press, New York 2004.
- Kant, Immanuel: KRITIKA PRAKTIČNEGA UMA (2. izdaja), (prev. R. Riha), Društvo za teoretsko psihoanalizo, Ljubljana 2003.
- Kaufmann, Arthur: UVOD V FILOZOFIJO PRAVA, Cankarjeva založba, Ljubljana 1998.
- Kelsen, Hans: ČISTA TEORIJA PRAVA, Cankarjeva založba, Ljubljana 2005.

- Kelsen, Hans: KAJ JE PRAVIČNOST? (2. natis), GV Založba, Ljubljana 2017.
- Kerševan, Erik; Androjna, Vilko: UPRAVNO PROCESNO PRAVO : upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2017.
- Kerševan, Erik: UPRAVNI SPOR, magistrska naloga, Univ. Ljubljana, Pravna fakulteta, Ljubljana 2001.
- Kerševan, Erik: UPRAVNI SPOR – KONCEPT UPRAVNOSODNEGA NADZORA NAD UPRAVO, IPP-PF, Ljubljana 2002.
- Kerševan, Erik: UPRAVA IN SODNI NADZOR, Pravna fakulteta, Ljubljana 2004.
- Kerševan, Erik: ZAKON O UPRAVNEM SPORU (ZUS-1), GV Založba, Ljubljana 2006.
- I. Kraft, Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof nach der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (2016), v: Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik, 108 (2017), str. 175-196.
- Krajnc, Janez: LATINSKI PRAVNI REKI, GV Založba, Ljubljana 2006.
- McNair, Arnold Duncan, THE LAW OF TREATIES (2. izdaja), Clarendon press, Oxford 1961.
- Pavčnik, Marijan: ARGUMENTACIJA V PRAVU (3. izdaja), GV Založba, Ljubljana 2013.
- Radbruch, Gustav: FILOZOFIJA PRAVA, Cankarjeva založba, Ljubljana 2001.
- Ribičič, Ciril, EVROPSKO PRAVO ČLOVEKOVIH PRAVIC: IZBRANA POGLAVJA (1. izdaja), Pravna fakulteta, Ljubana 2007.
- Rus, Velko S., SOCIALNA, SOCIETALNA IN SOCIO - PSIHO - LOGIJA//PSIHO - SOCIOLOGIJA, Znanstvena založba Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2011.
- Schabas, William A., THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS: A COMMENTARY (1. izdaja), Oxford University Press, New York 2015.
- Shaw, Malcolm N., INTERNATIONAL LAW (6. izdaja), Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Staničić Frane, Vetma Britvić Vetma, Horvat Božidar: KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA, Narodne novine, Zagreb 2017.
- Tratar, Boštjan: UPRAVNI SPOR, Bonex, Ljubljana 2002.
- Türk, Danilo, TEMELJI MEDNARODNEGA PRAVA (2. izdaja), GV Založba, Ljubljana 2015.

- Ule, Mirjana: SOCIALNA PSIHOLOGIJA ANALITIČNI PRISTOP K ŽIVLJENJU V DRUŽB, Založba FDV, Ljubljana 2009.

9.2. ČLANKI (zborniki člankov, revije, druge periodične publikacije)

- Breznik, Janez : Nekatera odprta vprašanja postopka v upravnem sporu na prvi stopnji, v: ZBORNIK IV. DNEVOV JAVENGA PRAVA PORTOROŽ 9. IN 10. JUNIJA 1998, Inštitut za javno upravo, Ljubljana 1998, str. 9 – 19.
- Cerar, Miro: Slovensko Ustavno sodišče - med pravom in politiko, v: Teorija in praksa VI (1997), pp. 953-968.
- Dias, Noel, Gamble, Roger; Fair Trial Protections under International Law: Too Narrow a Canvas, v: Sri Lanka Journal of International Law 18 (2006), str. 241–270.
- Đerđa, Dario: Upravni spor u Hrvatskoj: sadašnje stanje i pravci reforme, v: Zbornik Pravnog fakulteta sveučilišta u Rijeci, 29 (2008), 1, str. 1–38.
- Gottfredson, Michael: Self-Control Theory and Crime, v: Oxford Research Encyclopedia of Criminology (2017), pp. 1–27.
- Horvat, Božidar: Upravni spor od podnošenja tužbe do izvršenja - sporna pitanja u praksi, v: ZBORNIK RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U SPLITU, 52 (2015), 1, str. 221–242.
- Jones, Edward E., Davis, Keith E.: From acts to dispositions: the attribution process in person perception, v: Berkowitz, L., (ed), Advances in experimental social psychology , Academic Press, New York, 2(1965), str. 219–266.
- Kerševan, Erik: Tožbeni zahtevki v upravnem sporu, v: Odvetnik, 18 (2016) 2(75), str. 6–9.
- Lerner, Melvin J. in Miller, Dale T.: Just World Research and the Attribution Process: Looking Back and Ahead, v: Psychological Bulletin (1978), pp. 1030–1051.
- Marchgraber, Christoph: DIE BINDUNGSWIRKUNG VERWALTUNGSGERICHTLICHER ENTSCHEIDUNGEN IM ABGABENVERFAHREN, revija UFS Journal, jul/avg 2013, 7 in 8. številka, str. 281-291.
- Merusk, Kalle: Administrative Law Reform in Estonia: Legal Policy Choices and Their Implementation, v: Juridica International, 9 (2004), str. 52-62.
- Sohn, Louis B., The New International Law: Protection of the Rights of Individuals rather than States, v: American University Law Review 32 (1982), str. 1–64.

- Tratar, Boštjan: Splošna evropska načela varstva pravic v upravnem sporu, v: Javna uprava, 37 (2001) 1, str. 81 – 98.

9.3. VIRI NA MEDMREŽJU

- Administrative Justice in Europe, Report for Estonia, URL: http://www.aca-europe.eu/en/eurtour/i/countries/estonia/estonia_en.pdf (20.8.2018).
- Evropska komisija: The 2018 EU Justice Scoreboard, URL: https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en (20.8.2018).
- M. Köhler, Die neue Verwaltungsgerichtsbarkeit, URL:http://www.ktn.gv.at/277477_DE--Die_neue_Verwaltungsgerichtsbarkeit_Koehler_2013.pdf (19. 7. 2018).
- Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren, URL:<https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/102/Seite.1020200.html>, (9. 8. 2018).
- Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o upravnem sporu (ZUS-1B) – skrajšani postopek, (5. 7. 2018).
- Marchgraber, Cristoph: Die Bindungswirkung verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen im Abgabenverfahren, URL:https://www.wu.ac.at/fileadmin/wu/d/i/taxlaw/institute/staff/publications/ufs_2013_07_marchgraber.pdf (7. 7. 2018).
- Verwaltungsgerichtbarkeit: Die Bescheidbeschwerde, URL:<https://www.wko.at/service/wirtschaftsrecht-gewerberecht/Verwaltungsgerichtbarkeit-Bescheidbeschwerde.html> (15. 7. 2018).
- Talvik, Merje: European Commission: Estonian courts are active in using the opportunities offered by digital and social media, URL: <https://www.riigikohus.ee/en/news-archive/european-commision-estonian-courts-are-active-using-oppurtunities-offered-digital-and> (12. 7. 2018).
- Listina o temeljnih pravicah, URL: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/sl/sheet/146/listina-o-temeljnih-pravicah> (14. 8. 2018).
- Wenda, Gregor: Kontrolle der Verwaltung, URL:http://www.kobv.at/Grafiken_OE/20131124_Verwaltungsgerichte.pdf, (17. 7. 2018).

- Zvezna ustava Republike Avstrije, URL:
<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (17. 7.2018).

9.4. MNENJA IN SPLOŠNI KOMENTARJI ODBORA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

- Casanovas v. France, Human Rights Committee, Communication št. 441/90 (1990).
- Human Rights Committee, GENERAL COMMENT NO. 32: ARTICLE 14: RIGHT TO EQUALITY BEFORE COURTS AND TRIBUNALS AND TO A FAIR TRIAL (2007).
- Karttunen v. Finland, Human Rights Committee, Communication št. 387/89 (1989).
- R. M. v. Finland, Human Rights Committee, Communication št. 301/88 (1988).
- Y.I. v Canada, Human Rights Committee, Communication št. 112/81 (1981).

9.5. DRUGI VIRI

- Arhar, France, Blaha, Miran, Bučar, France in Čebulj, Janez, 2002. Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije.
- Avbelj, Matej; Bardutzky, Samo; Bele, Ivan in Blaha, Miran, 2011. Komentar Ustave Republike Slovenije: Dopolnitev – A. Ljubljana: Fakulteta državne in evropske študije.
- Predlog Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), EPA: 899 – IV, EVA: 2006-2011-0008, Ljubljana 2006.
- Evropska komisija, 2013 REPORT ON THE APPLICATION OF THE EU CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS (2014).

9.6. PRAVNI VIRI

9.6.1. MEDNARODI PRAVNI AKTI

- International Covenant on Civil and Political Rights, GA Resolution 2200A (XXI).
- Sklep o objavi besedila Splošne deklaracije človekovih pravic, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 3/18.
- Sklep o objavi besedila Ustanovne listine Organizacije združenih narodov in njenih sprememb, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 1/14.

9.6.2. AKTI EU

- Pojasnila k Listini o temeljnih pravicah, UL C 303, 14. 12. 2007, str. 17–35.

- Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 202, 7.6.2016, str. 389–405.

9.6.3. TUJA ZAKONODAJA

9.6.3.1. Nemčija

- Grundgesetz (GG) Bundesgesetzblatt del I, št. 47, z dne 13. julija 2017.
- Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Bundesgesetzblatt, del I, št. 686, z dne 19. marca 1991, z zadnjo spremembo z dne 12. julija 2018.
- Zivilprozessordnung /ZPO), Bundesgesetzblatt del I, št. 3202, z dne 5. decembra 2005; del I, št. 431, 2006; del I, št. 1781, 2007, z zadnjo spremembo z dne 12. julija 2018.
- Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), Bundesgesetzblatt del I, št. 1077, z dne 9. maj 1975, z zadnjo spremembo z dne 12. julija 2018.

9.6.3.2. Hrvaška

- Zakon o upravnim sporovima (ZUS), NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17.

9.6.3.3. Estonija

- Halduskohtumenetluse seadustik, Riigi Teataja I, 23.02.2011, 3.
- Tsiviilkohtumenetluse seadustik, Riigi Teataja I, 2005, 26, 197.

9.6.4. SLOVENSKA ZAKONODAJA

- Zakon o ratifikaciji Lizbonske pogodbe, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti (MLP), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 10/08.
- Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11, 9/13 in 5/17.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.
- Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11 (MKVCP), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 7/94.
- Zakon o upravnem sporu (ZUS), Ur. l. RS, št. 50/97, 65/97 – popr., 70/00, 45/06 – odl. US.
- Zakon o upravnem sporu (ZUS-1), Ur. l. RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12 in 10/17 – ZPP-E.

- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP-A), Ur. l. RS, št. 80/99, 70/00.
- Zakon o zavarovalništvu (Zzavar-1), Ur. l. RS, št. 93/15.
- Zakon o trgu finančnih instrumentov (ZTFI), Ur. l. RS, št. 108/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11, 55/12, 105/12 – ZBan-1J, 63/13 – ZS-K, 30/16 in 9/17.
- Zakon o revidiranju (Zrev-2), Ur. l. RS, št. 65/08 in 63/13 – ZS-K.
- Zakon o bančništvu (Zban-2), Ur. l. RS, št. 25/15, 44/16 – ZRPPB, 77/16 – ZCKR in 41/17.
- Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (ZPOmK-1), Uradni list RS, št. 36/08, 40/09, 26/11, 87/11, 57/12, 39/13 – odl. US, 63/13 – ZS-K, 33/14, 76/15 in 23/17.
- Zakon o ustavnem sodišču (ZUstS), Ur. l. RS, št. 64/07, 109/12.
- Zakon o azilu (ZAzil), Ur. l. RS, št. 51/06.
- Ustava Republike Slovenije (URS), Ur. l. RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- Zakon o pravdnem postopku (ZPP), Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08 – ZArbit, 45/08, 111/08 – odl. US, 57/09 – odl. US, 12/10 – odl. US, 50/10 – odl. US, 107/10 – odl. US, 75/12 – odl. US, 40/13 – odl. US, 92/13 – odl. US, 10/14 – odl. US, 48/15 – odl. US, 6/17 – odl. US in 10/17.

9.7. SODNE ODLOČBE

9.7.1. SODBE EVROPSKEGA SODIŠČA ZA ČLOVEKOVE PRAVICE

- *Ringeisen v. Austria*, št. 2614/65, z dne 16.7.1971.
- *König v Germany*, št. 6232/73, z dne 28.6.1978.
- *Sporrong in Lönnroth proti Švedski*, št. 7152/75, z dne 23.9.1982.
- *Tre Traktörer AB v. Sweden*, št. 10873/84, z dne 10.10.1985.
- *Fredin v. Sweden*, št. 12033/86, z dne 18.2.1994.
- *Pierre-Bloch v. France*, št. 120/1996/732/938, z dne 21.10.1997.
- *Allan Jacobsson v. Sweden*, št.10842/84, z dne 19.2.1998.
- *Maaouia v France*, št. 39652/98, z dne 5.10.2000.
- *Göc v. Turkey*, št. 36590/97, z dne 9.11.2000.
- *Chapman proti Združenemu kraljestvu (Veliki senat)*, št. 27238/95, z dne 18.1.2001.
- *Ferrazzini v Italy*, št. 44759/98, z dne 12.7.2001.
- *Speil proti Avstriji*, št. 42057/98, z dne 5.9.2002.
- *Döry proti Švedski*, št. 28394/95, z dne 12.11.2002.

- *Salomonsson proti Švedski*, št. 38978/97, z dne 12.11.2002.
- *Miller proti Švedski*, št. 55853/00, z dne 8.2.2005.
- *Mitkova proti nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, št. 48386/09, z dne 15.10.2005.
- *Roche proti Združenemu kraljestvu (Veliki senat)*, št. 32555/96, z dne 19.10.2005.
- *Jussila proti Finski (Veliki senat)*, št. 73053/01, z dne 23.11.2006.
- *Vilho Eskelinen in drugi proti Finski (Veliki senat)*, št. 63235/00, z dne 19.4.2007.
- *Juričić proti Hrvaški*, št. 58222/09, z dne 26.7.2011.
- *Boulois proti Luksemburgu (Veliki senat)*, št. 37575/04, z dne 3.4.2012.
- *Schädler-Eberle proti Liechtensteinu*, št. 56422/09, z dne 18.7.2013.
- *Becker proti Avstriji*, št. 19844/08, z dne 11. 6.2015.
- *Karajanov proti nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, št. 2229/15, z dne 6.4.2017.
- *Regner proti Češki (Veliki senat)*, št. 35289/11, z dne 19.9.2017.
- *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13.3.2018.

9.7.2. SODBE SODIŠČA EVROPSKE UNIJE

- *Kaveh Puid proti Nemčiji (C-4/11)* z dne 14.11.2013.

9.7.3. ZAČASNI UKREPI MEDDRŽAVNEGA SODIŠČA V HAAGU

- *LaGrand (Germany v. United States of America)*, Začasni ukrepi z dne 3.3.1999, I. C. J. Reports 1999, str. 9.

9.7.4. SODBE TUJIH NACIONALNIH SODIŠČ

9.7.4.1. Avstrija

- Odločitev Vrhovnega upravnega sodišča (Verwaltungsgerichtshof), Zl. Ra 2014/20/0017 z dne 28. 5. 2014.
- Odločitev Upravnega sodišča druge stopnje (Verwaltungsgerichtshof), Zl. Ra 2014/02/0011 z dne 21. 7.2014.
- Odločitev Upravnega sodišča druge stopnje (Verwaltungsgerichtshof), Zl. Ra 2014/09/0013-9 z dne 10.12. 2014.
- Odločitev Upravnega sodišča druge stopnje (Verwaltungsgerichtshof), Zl. Ra 2015/11/0004 z dne 27. 4.2015.

- Odločitev Upravnega sodišča druge stopnje (Verwaltungsgerichtshof), Zl. Ra 2014/09/0013-9 z dne 11. 5. 2016.
- Odločitev Vrhovnega upravnega sodišča (Verwaltungsgerichtshof), Zl. Ra 2017/18/0089 z dne 30. 8.2017.

9.7.4.2. Nemčija

- Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 17.1.1979 - 1 BvR 241/77.
- Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 30.10.1990 - 2 BvR 562/88.
- Sklep Višjega upravnega sodišča Baden-Württemberg z dne 20.3.2003 - 12 S 228/03.
- Sklep Upravnega sodišča Gelsenkirchen z dne 27.7.2011 - 5 K 3415/10.
- Sodba Zveznega upravnega sodišča z dne 16.12.1999 - 4 CN 9/98.
- Sklep Zveznega upravnega sodišča z dne 1. 3.2006 - 7 B 90.05.
- Sklep Zveznega ustavnega sodišča, z dne 5.3.2018 – 1 BvR 1011/17.
- Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 24.1.2018 – 2 BvR 2026/17.
- Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 2.3.2017 - 2 BvR 977/16.
- Sklep Zveznega upravnega sodišča z dne 1.3.2006 – 7 B 90.05.
- Sklep Zveznega ustavnega sodišča z dne 17.7.2003 - 7 B 62.03.
- Sklep Višjega upravnega sodišča Baden-Württemberg z dne 15. 3.2000 - A 6 S 48/00.
- Sklep Zveznega upravnega sodišča z dne 5. 3. 2018 – 1 BvR 1011/17.
- Sklep Višjega upravnega sodišča Baden-Württemberg z dne 25.5. 2018 - A 11 S 1123/18.
- Sodba Zveznega upravnega sodišča z dne 14. 11.2016 - 5 C 10.15 D.

9.7.4.3. Hrvaška

- U-I-745/99, NN 112/2000, z dne 8.11.2000.
- 5 Usl-1728/15-3, z dne 3.3.2016.
- 7 Usl-1599/13-9, z dne 31.7.2015.
- 2 Usl-1275/15-8, z dne 8.2.2016.
- 2 Usl-797/15-11, z dne 5.5.2016.
- 4 Usl-1448/14-4, z dne 21.6.2016.
- 2 Usl-1627/15-17, z dne 17.10.2016.
- 2 Usl-1767/16-7, z dne 25.4.2017.
- 12 Usl-246/17-5, z dne 5.10.2017.
- Usž-1927/15-8, z dne 30.10.2016.
- 2 USL-430/15-9, z dne 11.1.2016.

- 5 Usl-1986/15-10, z dne 18. 8.2016.

9.7.5. SODNE ODLOČBE SLOVENSКИH SODIŠČ

9.7.5.1. Odločbe Ustavnega sodišča

- U-I-290/95-9 z dne 24. 10. 1996.
- Up 244/01 z dne 23. 4. 2002.
- Up 95/02 z dne 16. 5. 2002.
- U 1598/2000-15 z dne 20. 11. 2002.
- I Up 51/2003-2 z dne 2. 4. 2003.
- Up 197/02 z dne 3. 4. 2003.
- Up 197/02 z dne 25. 4. 2003.
- Up 395/03 z dne 8. 7. 2003.
- Up 422/03 z dne 10. 7. 2003.
- Up 272/03 z dne 13. 10. 2003.
- Up 399/03 z dne 11. 11. 2004.
- Up 778/04 z dne 29. 11. 2004.
- Up 207/04 z dne 23. 12. 2004.
- I Up 438/2002 z dne 11. 5. 2005.
- Up 968/05 z dne 18. 10. 2005.
- Up 1025/05 z dne 3. 11. 2005.
- Up 1055/05 z dne 19. 1. 2006
- Up 812/05 z dne 17. 3. 2006.
- Up 862/04 z dne 17. 3. 2006.
- Up 909/05 z dne 15. 12. 2006.
- Up-147/09 z dne 23. 9. 2010
- Up 434/14-15 z dne 8. 1. 2014.
- Up 164/14 z dne 17. 9. 2015.

9.7.5.2. Odločbe Vrhovnega sodišča

- Sodba I Up 466/2007 z dne 12. 7. 2007.
- Sodba I Up 984/2004 z dne 6. 2. 2008.
- Sodba I Up 1419/2005 z dne 4. 2. 2009.
- Sklep X Ips 595/2008 z dne 23. 4. 2009.

- Sodba X Ips 1539/2006 z dne 17. 2. 2010.
- Sodba X Ips 92/2007 z dne 18. 5. 2010.
- Sklep X Ips 144/2011 z dne 1. 9. 2011.
- Sklep X Ips 82/2011 z dne 15. 11. 2012.
- Sodba I Ips 1639/2010-94 z dne 9. 1. 2014.
- Sodba I U 459/2013 z dne 1. 4. 2014.
- Sodba I Up 235/2014 z dne 22. 7. 2014.
- Sodba X Ips 404/2014 z dne 10. 12. 2015.
- Sklep X Ips 233/2014 z dne 3. 3. 2016.
- sklep X Ips 274/2014 z dne 6. 10. 2016.
- Sklep X Ips 275/2014 z dne 12. 10. 2016.
- Sklep X Ips 21/2016 z dne 1. 2. 2017.
- sklep X Ips 387/2015 z dne 15. 11. 2017.
- Sodba I Up 255/2017 z dne 7. 2. 2018.

9.7.5.3. Odločbe Upravnega sodišča

- Sodba U 794/2003 z dne 13. 7. 2004.
- Sodba in sklep U 155/2007 z dne 31. 1. 2007.
- Sodba U 96/2007 z dne 10. 11. 2008.
- Sodba I U 2053/2009 z dne 11. 5. 2010.
- Sklep U 1465/2008 z dne 1. 7. 2010.
- Sodba I U 1852/2009 z dne 30. 11. 2010.
- Sodba I U 1831/2009 z dne 2. 2. 2011.
- Sodba I U 509/2010 z dne 8. 3. 2011.
- Sodba I U 334/2011 z dne 15. 12. 2011.
- Sodba I U 1737/2012 z dne 3. 1. 2013.
- Sodba I U 870/2012 z dne 3. 1. 2013.
- Sodba I U 1712/2013 z dne 15. 4. 2014.
- Sodba I U 1880/2013 z dne 20. 1. 2015.
- Sodba I U 195/2015 z dne 16. 6. 2015.
- Sodba I U 761/2014 z dne 20. 10. 2015.
- Sodba III U 352/2014 z dne 13. 11. 2015.
- Sodba I U 1506/2014 z dne 23. 12. 2015.
- Sodba I U 542/2016 z dne 11. 10. 2016.

- Sodba I U 161/2017-18 z dne 20. 3. 2017.
- Sklep I Up 187/2017 z dne 23.8.2017.
- Sodba I U 1337/2016-8 z dne 6. 9. 2017.
- Sodba I U 654/2017-9 z dne 20. 2. 2018.
- Sodba I U 265/2018-6 z dne 20. 2. 2018.
- Sodba I U 1338/2016-10 z dne 22. 2. 2018.
- Sodba I U 460/2018-8 z dne 10. 4. 2018.
- Sodba I U 774/2018-10 z dne 17. 4. 2018.
- Sodba II U 97/2018-6 z dne 18. 4. 2018.
- Sodba I U 478/2017-12 z dne 19. 4. 2018.
- Sodba II U 482/2016-8 z dne 9. 5. 2018.
- Sodba II U 236/2016-9 z dne 23. 5. 2018.

10. PRILOGE

10.1. VPRAŠALNIK ZA DRŽAVNE ODVETNIKE

Vprašalnik za državne odvetnike

Pred Vami je vprašalnik projektne skupine Pravne fakultete, Univerze v Ljubljani, ki v okviru razpisa ŠIPK pod vodstvom as. dr. Brune Žuber pripravlja raziskovalno delo z naslovom "Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu". Namen naše raziskave je osvetliti aktualno problematiko izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu. Vključevala bo predstavitev slovenske pravne ureditve, primerjalnopravno analizo ter mnenja pravnih strokovnjakov.

Vaše sodelovanje je za našo raziskavo ključno, saj lahko le tako dobimo vpogled v razmišljanje pravnikov, ki se s tovrstnim vprašanjem vsakodnevno ukvarjajo.

Anketa je anonimna, za njeno izpolnjevanje boste potrebovali približno 8 min.

Zavedajoč se vaše zaposlenosti Vas vljudno prosimo, če anketo - zaradi ozkih časovnih okvirov našega delovanja - izpolnite najkasneje do petka, 20. 07. 2018.

Zbrani podatki bodo obravnavani strogo zaupno ter analizirani zgolj na ravni populacije državnega odvetništva in ne posameznika. Uporabljeni bodo izključno v namene naše raziskave.

Za sodelovanje se Vam že vnaprej najlepše zahvaljujemo.

Projektna skupina ŠIPK 2018

*Required

1. Kakšen vpliv bi imela pogostejša izvedba glavne obravnave na hitrejšo razrešitev zadeve? *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ne bi vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo bi vplivala

2. Ali menite, da bi se morala glavna obravnava izvesti vsakič, kadar katera od strank tako zahteva? *

Mark only one oval.

- DA
- NE
- Other: _____

3. Ali je izvedba glavne obravnave po Vašem mnenju pravica posameznika ali zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti, ki mu je lahko zadoščeno na različne načine? *

Mark only one oval.

- Izvedba glavne obravnave je pravica posameznika.
- Glavna obravnava je zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti.
- Other: _____

4. Kako pomembni se vam pri odločanju sodišča o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu zdijo naslednji faktorji?

Slika 1: anketni vprašalnik za državne odvetnike 1

4. Število odprtih zadev pri sodišču *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

5. Kompleksnost zadeve *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

6. Upravni spor je sprožen zaradi molka organa *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

7. Načelo ekonomičnosti (stroški postopka) *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

8. Upravno sodišče mora odpraviti procesne napake, ki jih je napravil prvo- oziroma drugostopenjski upravni organ (npr. kršitev pravice do izjave) *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

9. Število dokaznih predlogov *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

10. 5. Ali po Vašem mnenju Upravno sodišče izvede ustrezno število glavnih obravnav? *

Slika 2: anketni vprašalnik za državne odvetnike 2

11. 6. **Upravni spor je zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (in s tem posegla v načelo ekonomičnosti postopka), saj je večina zadev, ki jih Upravno sodišče obravnava, takšne narave, da se sporno dejansko stanje lahko ugotovi že zgolj na podlagi pisnega gradiva, ki ga predložijo stranke. ***

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh se ne strinjam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo se strinjam

12. 7. **Kaj je po Vašem mnenju največji doprinos izvedene glavne obravnave v upravnem sporu? ***

13. 8. **Ali se strinjate z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji? ***

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh se ne strinjam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo se strinjam

14. 9. **Ali menite, da bi bilo kdaj smiselno razpisati glavno obravnavo v upravnem sporu tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena? ***

Mark only one oval.

- DA
 NE
 Other: _____

15. 10. **Ali se Vam iz psihološkega vidika (avtoriteta sodišča, stranka ima občutek, da je bila slišana in bo zato bolj spoštovala končno odločitev) zdi pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču«? ***

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni pomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je pomembno

16. 11. **Ali se Vam zdijo izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu, ustrezno urejene? ***

Mark only one oval.

- DA
 NE

17. Na kratko obrazložite svoj odgovor. *

18. 12. V katerih primerih bi kot državni odvetniki želeli, da Upravno sodišče brez izjem razpiše glavno obravnavo? Označite lahko več odgovorov. *

Tick all that apply.

- Sporna sta tako dejansko kot pravno stanje zadeve.
- Sporno je le pravno stanje zadeve.
- Sporno je le dejansko stanje zadeve.
- Gre za odločanje v subsidiarnem upravnem sporu.
- Tožnik zatrjuje le procesne kršitve.
- Tožnik zatrjuje kršitev materialnega prava.
- Tožnik zatrjuje napačno ugotovljeno dejansko stanje.
- Other: _____

19. 13. Označite trditev glede vpliva glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih, s katero se strinjate. *

Mark only one oval.

- Glavna obravnavna pripomore k pravilnejši odločitvi v manjšini zadev.
- Število zadev, v katerih glavna obravnavna prispeva k pravilnejši odločitvi, je približno enako kot število zadev, v katerih ne pripomore.
- Glavna obravnavna pripomore k pravilnejši odločitvi v večini zadev.
- Other: _____

20. 14. Ali izvedena glavna obravnavna v upravnem sporu pripomore k večji predvidljivosti sodbe? *

Mark only one oval.

- DA
- NE
- Other: _____

21. 15. Ali se Vam je že zgodilo, da je stranka zahtevala izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, sodišče pa je predlog brez obrazložitve zavrnilo in odločilo zgolj na podlagi pisnih dokazov? *

Mark only one oval.

- DA
- NE
- Other: _____

10.2. VPRAŠALNIK ZA ODVETNIKE

Vprašalnik za odvetnike

Pred Vami je vprašalnik projektne skupine Pravne fakultete, Univerze v Ljubljani, ki v okviru razpisa ŠIPK pod vodstvom as. dr. Brune Žuber pripravlja raziskovalno delo z naslovom "Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu". Namen naše raziskave je osvetliti aktualno problematiko izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu. Vključevala bo predstavitev slovenske pravne ureditve, primerjalnopravno analizo ter mnenja pravnih strokovnjakov.

Vaše sodelovanje je za našo raziskavo ključno, saj lahko le tako dobimo vpogled v razmišljanje pravnikov, ki se s tovrstnim vprašanjem vsakodnevno ukvarjajo.

Anketa je anonimna, za njeno izpolnjevanje boste potrebovali približno 8 min.

Zavedajoč se vaše zaposlenosti Vas vljudno prosimo, če anketo - zaradi ozkih časovnih okvirov našega delovanja - izpolnite najkasneje do petka, 20. 07. 2018.

Zbrani podatki bodo obravnavani strogo zaupno ter analizirani zgolj na ravni celotne odvetniške populacije in ne posameznika. Uporabljeni bodo izključno v namene naše raziskave.

Za sodelovanje se Vam že vnaprej najlepše zahvaljujemo.

Projektna skupina ŠIPK 2018

*Required

1. 1. Kakšen vpliv bi imela pogostejša izvedba glavne obravnave na hitrejšo razrešitev zadeve? *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ne bi vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo bi vplivala

2. 2. Ali menite, da bi se morala glavna obravnava izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva? *

Mark only one oval.

DA

NE

Other: _____

3. 3. Ali je izvedba glavne obravnave po Vašem mnenju pravica posameznika ali zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti, ki mu je lahko zadoščeno na različne načine? *

Mark only one oval.

Izvedba glavne obravnave je pravica posameznika.

Glavna obravnava je zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti.

Other: _____

4. Kako pomembni se Vam pri odločanju o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu zdijo naslednji faktorji?

Slika 5: anketni vprašalnik za odvetnike 1

4. Število odprtih zadev pri sodišču *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

5. Kompleksnost zadeve *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

6. Upravni spor je sprožen zaradi molka organa *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

7. Načelo ekonomičnosti (stroški postopka) *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

8. Upravno sodišče mora odpraviti procesne napake, ki jih je napravil prvo- oziroma drugostopenjski upravni organ (npr. kršitev pravice do izjave) *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

9. Število dokaznih predlogov *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

10. 5. Kaj je po Vašem mnenju poglavitni razlog, zakaj Upravno sodišče tako redko izvaja glavno obravnavo? *

Slika 6: anketni vprašalnik za odvetnike 2

11. 6. Upravni spor je zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (in s tem posegla v načelo ekonomičnosti postopka), saj je večina zadev, ki jih Upravno sodišče obravnava, takšne narave, da se sporno dejansko stanje lahko ugotovi že zgolj na podlagi pisnega gradiva, ki ga predložijo stranke. *

Mark only one oval.

1 2 3 4 5

Sploh se ne strinjam Zelo se strinjam

12. 7. Kaj je po Vašem mnenju največji doprinos izvedene glavne obravnave v upravnem sporu? *

13. 8. Ali se strinjate z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji? *

Mark only one oval.

1 2 3 4 5

Sploh se ne strinjam Zelo se strinjam

14. 9. Ali menite, da bi bilo kdaj smiselno razpisati glavno obravnavo tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena? *

Mark only one oval.

DA

NE

Other: _____

15. 10. Ali se Vam iz psihološkega vidika (avtoriteta sodišča, stranka ima občutek, da je bila slišana in bo zato bolj spoštovala končno odločitev) zdi pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču«? *

Mark only one oval.

DA

NE

Other: _____

11. Ali menite, da je izvedba glavne obravnave pomembno vplivala na naslednje vidike, če to primerjate s primeri, ko glavna obravnava ni bila izvedena?

16. Zadovoljstvo stranke *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

17. Občutek pravične obravnave stranke *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

18. Učinek stresa na stranko *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

19. Zaupanje stranke v pravičnost sodnega sistema *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

20. Občutek stranke, da lahko pomembno vpliva na sprejem končne odločitve *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

21. Občutek strahu pri stranki *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

22. Občutek samozavesti pri stranki *

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

Slika 8: anketni vprašalnik za odvetnike 4

23. 12. Ali se Vam zdijo izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu, ustrezno urejene? *

Mark only one oval.

DA

NE

24. Na kratko obrazložite svoj odgovor.

25. 13. V katerih primerih bi kot odvetniki želeli, da Upravno sodišče obvezno opravi glavno obravnavo? *

26. 14. Označite trditev glede vpliva glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih, s katero se strinjate. *

Mark only one oval.

Glavna obravnava pripomore k pravilnejši odločitvi v manjšini zadev.

Število zadev, v katerih glavna obravnava prispeva k pravilnejši odločitvi, je približno enako kot število zadev, v katerih ne pripomore.

Glavna obravnava pripomore k pravilnejši odločitvi v večini zadev.

Other: _____

27. 15. Ali izvedena glavna obravnava v upravnem sporu pripomore k večji predvidljivosti sodbe? *

Mark only one oval.

DA

NE

Other: _____

28. 16. Kako pogosto se stranka skupaj s pooblaščenecem udeleži glavne obravnave v upravnem sporu? *

Mark only one oval.

- 0 - 10 %
 11 - 30 %
 31 - 50 %
 51 - 70 %
 71 - 90 %
 91 - 100 %

17. Kaj je z vidika strank najpogosteje prisotno ob izvedbi glavne obravnave v upravnem sporu?

29. Stres *

Mark only one oval.

1 2 3 4 5

Sploh ni prisoten Zelo pogosto je prisoten

30. Strah *

Mark only one oval.

1 2 3 4 5

Sploh ni prisoten Zelo pogosto je prisoten

31. Odločnost, da pred sodiščem čim bolj natančno predstavi svoje stališče *

Mark only one oval.

1 2 3 4 5

Sploh ni prisotna Zelo pogosto je prisotna

32. 18. Ali se Vam je že zgodilo, da je stranka zahtevala izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu, sodišče pa je predlog brez obrazložitve zavrnilo in odločilo zgolj na podlagi pisnih dokazov? *

Mark only one oval.

- DA
 NE
 Other: _____

33. 19. V koliko odstotkov primerov v upravnem sporu stranke (tudi po Vašem predlogu) zahtevajo oziroma bi želele izvedbo glavne obravnave? *

Mark only one oval.

- 0 - 10 %
 - 11 - 30 %
 - 31 - 50 %
 - 51 - 70 %
 - 71 - 90 %
 - 91 - 100 %
-

Slika 11: anketni vprašalnik za odvetnike 7

10.3. VPRAŠALNIK ZA SODNIKE

Vprašalnik za sodnike

Pred Vami je vprašalnik projektne skupine Pravne fakultete, Univerze v Ljubljani, ki v okviru razpisa ŠIPK pod vodstvom as. dr. Brune Žuber pripravlja raziskovalno delo z naslovom "Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu".

Namen naše raziskave je osvetliti aktualno problematiko izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu. Vključevala bo predstavitev slovenske pravne ureditve, primerjalnopravno analizo ter mnenja pravnih strokovnjakov.

Vaše sodelovanje je za našo raziskavo ključno, saj lahko le tako dobimo vpogled v razmišljanje pravnikov, ki se s tovrstnim vprašanjem vsakodnevno ukvarjajo.

Anketa je anonimna, za njeno izpolnjevanje boste potrebovali približno 8 min.

Zavedajoč se vaše zaposlenosti Vas vljudno prosimo, če anketo - zaradi ozkih časovnih okvirov našega delovanja - izpolnite najkasneje do petka, 20. 07. 2018.

Zbrani podatki bodo obravnavani strogo zaupno ter analizirani zgolj na ravni celote sodniške populacije in ne posameznika. Uporabljeni bodo izključno v namene naše raziskave.

Za sodelovanje se Vam že vnaprej najlepše zahvaljujemo.

Projektna skupina ŠIPK 2018

1. Označite starostno skupino, v katero spadate.

Mark only one oval.

- 40 let ali mlajši/-a
 Med 41 in 50 let
 Med 51 in 60 let
 61 let ali starejši/-a

2. Kakšen vpliv bi imela pogostejša izvedba glavne obravnave v upravnem sporu na hitrejšo razrešitev zadeve?

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ne bi vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo bi vplivala

3. Ali menite, da bi se morala glavna obravnava izvesti vsakič, kadar stranka tako zahteva?

Mark only one oval.

- DA
 NE
 Other: _____

Slika 12: anketni vprašalnik za sodnike

4. 4. Ali je izvedba glavne obravnave po Vašem mnenju pravica posameznika ali zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti, ki mu je lahko zadoščeno na različne načine?

Mark only one oval.

- Izvedba glavne obravnave je pravica posameznika.
- Glavna obravnava je zgolj ena izmed oblik uresničevanja načela kontradiktornosti.
- Other: _____

5. Kako pomembni se Vam pri odločanju o razpisu glavne obravnave v upravnem sporu zdijo naslednji faktorji?

5. Število odprtih zadev pri sodišču

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

6. Kompleksnost zadeve

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

7. Upravni spor je sprožen zaradi molka organa

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

8. Načelo ekonomičnosti (stroški postopka)

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

9. Upravno sodišče mora odpraviti procesne napake, ki jih je napravil prvo- oziroma drugostopenjski upravni organ (npr. kršitev pravice do izjave)

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

Slika 13: anketni vprašalnik za sodnike 2

10. Število dokaznih predlogov

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Povsem nepomembno	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Izjemno pomembno

11. 6. Upravni spor je zaradi svojih značilnosti tako poseben postopek, da bi v veliki večini primerov glavna obravnava zgolj zavlekla potek postopka (in s tem posegla v načelo ekonomičnosti postopka), saj je večina zadev, ki jih Upravno sodišče obravnava, takšne narave, da se sporno dejansko stanje lahko ugotovi že zgolj na podlagi pisnega gradiva, ki ga predložijo stranke.

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh se ne strinjam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo se strinjam

12. 7. Izvajanje glavne obravnave v upravnem sporu bi sprožilo še večje sodne zaostanke in s tem zamajala temelje načela varstva zaupanja v pravo.

Mark only one oval.

- DA
- NE
- Other: _____

13. 8. Kakšen je doprinos (prispevek) izvedene glavne obravnave k reševanju zadeve?

Tick all that apply.

- Sodnik dobi boljši in jasnejši vpogled v zadevo in to posledično pripomore k pravilni odločitvi.
- Strankam se ponudi možnost, da razjasnijo dejansko stanje neposredno pred sodnikom, ki bo odločal v zadevi.
- Krepitev zaupanja v sodstvo zaradi večje transparentnosti postopka.
- Večanje občutka dostopnosti sodišča pri stranki.
- Izvedba glavne obravnave povzroči pri stranki pozitivne psihološke učinke, saj s tem dobi občutek, da je njena (pravna) stiska resnično in resno obravnavana.

14. 9. Ali menite, da se bo zaradi sodbe ESČP (Mirovni inštitut proti Sloveniji) število opravljenih glavnih obravnav v upravnem sporu na leto zvišalo?

Mark only one oval.

- Sodba na izvedbo glavnih obravnav ne bo vplivala.
- Število glavnih obravnav se bo rahlo zvišalo (do 10 % več obravnav na leto).
- Število glavnih obravnav se bo zvišalo, a ne bistveno (10 - 30 % več obravnav na leto).
- Število glavnih obravnav bo bistveno višje (število obravnav se bo povečalo za več kot 30 %).
- Other: _____

Slika 14: anketni vprašalnik za sodnike 3

15. 10. Ali obrazložitev iz sodbe ESČP Mirovni inštitut proti Sloveniji ustvarja novo prakso na področju pravice do sodnega varstva ali zgolj povzema že oblikovana stališča sodišča?
Mark only one oval.

- Sodba ne bo vplivala na razumevanje pravice do sodnega varstva.
 Zaradi sodbe bo prišlo do spremembe sodne prakse.
 Other: _____

16. 11. Ali se strinjate z obrazložitvijo sodbe ESČP v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji?
Mark only one oval.

- 1 2 3 4 5
- Sploh se ne strinjam Se popolnoma strinjam

17. 12. Ali menite, da bo zaradi pogostejše izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu narasla potreba po številu sodnikov/strokovnih sodelavcev?
Mark only one oval.

- DA, število sodnikov/strokovnih sodelavcev se bo moralo povečati.
 NE, število sodnikov/strokovnih sodelavcev se ne bo povečalo.
 Other: _____

18. 13. Zaradi zahtev, ki jih je ESČP vzpostavilo v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji, bo zaradi višjega števila izvedenih glavnih obravnav v prihodnje več sojenja po sodniku posamezniku.
Mark only one oval.

- DA
 NE
 Other: _____

19. 14. Ali menite, da bi bilo kdaj smiselno razpisati glavno obravnavo v upravnem sporu tudi glede pravnega vprašanja, npr. ko sodna praksa ni poenotena?
Mark only one oval.

- DA
 NE
 Other: _____

20. 15. Ali se Vam iz psihološkega vidika (avtoriteta sodišča, stranka ima občutek, da je bila slišana in bo zato bolj spoštovala končno odločitev) zdi pomembno, da stranka dobi svoj »dan na sodišču«?
Mark only one oval.

- 1 2 3 4 5
- Sploh ni pomembno Zelo je pomembno

16. Ali menite, da je izvedba glavne obravnave pomembno vplivala na naslednje vidike, če to primerjate s primeri, ko glavna obravnava ni bila izvedena?

Slika 15: anketni vprašalnik za sodnike 4

21. Zadovoljstvo stranke

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

22. Občutek pravične obravnave stranke

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

23. Učinek stresa na stranko

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

24. Zaupanje stranke v pravičnost sodnega sistema

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

25. Občutek stranke, da lahko pomembno vpliva na sprejem končne odločitve

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

26. Občutek strahu pri stranki

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

27. Občutek samozavesti pri stranki

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh ni vplivala	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo je vplivala

Slika 16: anketni vprašalnik za sodnike 5

28. 17. Ali se Vam zdijo izjeme od izvedbe glavne obravnave, ki jih določa ZUS-1 v 59. členu, ustrezno urejene?

Mark only one oval.

DA

NE

29. Na kratko obrazložite svoj odgovor.

30. 18. Označite trditev glede vpliva glavne obravnave na pravilnost odločitev v upravnih sporih, s katero se strinjate.

Mark only one oval.

Glavna obravnava pripomore k pravilnejši odločitvi v manjšini zadev.

Število zadev, v katerih glavna obravnava prispeva k pravilnejši odločitvi, je približno enako kot število zadev, v katerih ne pripomore.

Glavna obravnava pripomore k pravilnejši odločitvi v večini zadev.

Other: _____

31. 19. V večini upravnih sporov so slabosti razpisovanja glavnih obravnav večje kot koristi, ki izhajajo iz njihovega razpisovanja.

Mark only one oval.

	1	2	3	4	5	
Sploh se ne strinjam	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	Zelo se strinjam

Slika 17: vprašalnik za sodnike 6