

ŠTUDIJA PROJEKTA

ANALIZA NEVRALGIČNIH TOČK VELJAVNE SISTEMSKE IN PODROČNIH UREDITEV SODNEGA VARSTVA PRAVIC IN PRAVNIH KORISTI POSAMEZNIKOV IN ORGANIZACIJ PROTI ODLOČITVAM IN DEJANJEM DRŽAVNIH ORGANOV, ORGANOV LOKALNIH SKUPNOSTI IN NOSILCEV JAVNIH POOBLASTIL TER ORGANIZACIJE UPRAVNEGA SODSTVA V LUČI ZAGOTAVLJANJA UČINKOVITEGA SODNEGA VARSTVA IN ODLOČANJA BREZ NEPOTREBNEGA ODLAŠANJA

Šifra projekta: V5-2542

Sodelujoči raziskovalni organizaciji:

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani

Sestava raziskovalne skupine:

Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani:

- izr. prof. dr. Bruna Žuber
- as. Alen Kerkoč
- as. dr. Špela Lovšin
- as. Matevž Bedič
- as. Tilen Majnik

Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani:

- prof. dr. Polonca Kovač
- doc. dr. Tina Sever

Vodja projekta in urednica študije:

izr. prof. dr. Bruna Žuber, univ. dipl. prav.

Datum zaključka projekta:

31. avgust 2026

Priprava in nastanek te študije ne bi bila mogoča brez podpore Ministrstva za pravosodje Republike Slovenije in njegovih predstavnikov, še posebej g. Mihe Verčka, generalnega direktorja Direktorata za civilno pravo, za kar se jim iskreno zahvaljujemo.

Posebna zahvala gre sodnicam in sodnikom Upravnega sodišča Republike Slovenije ter sodnicam in sodnikom Vrhovnega sodišča Republike Slovenije, ki so s sodelovanjem na okrogli mizi in pripravljenostjo odgovarjati na zastavljena vprašanja v okviru opravljenih razgovorov pomembno prispevali k temeljnim ugotovitvam študije ter k prihodnjemu razvoju upravnega spora.

KAZALO

I.	UVOD	6
1.	Namen in struktura študije	6
2.	Metodologija dela	8
II.	OPREDELITEV NEVRALGIČNIH TOČK VELJAVNE POSTOPKOVNE UREDITVE UPRAVNEGA SPORA Z VIDIKA UČINKOVITEGA VARSTVA PRAVIC	10
1.	Temeljna izhodišča upravnega spora v Sloveniji	10
2.	Opredelitev pojma učinkovitega varstva pravic	15
3.	Identifikacija nevralgičnih točk v upravnem sporu	19
3.1.	Normativne vrzeli upravnega spora ter vpeljava novih institutov, potrebnih za učinkovito varstvo pravic	21
3.1.1.	Odprta vprašanja razmerja med ZUS-1 in ZPP	22
3.1.2.	Odprta vprašanja razmerja med ZUS-1 in ZUP	25
3.1.3.	Glavna obravnava in dokazovanje v upravnem sporu	28
3.1.4.	Prekluzija v upravnem sporu in omejevanje vlog	30
3.1.5.	Organizacija upravnega sodstva	33
3.1.6.	Senatno sojenje in sojenje po sodniku posamezniku	34
3.1.7.	Nesuspenzivnost tožbe v upravnem sporu inčasne odredbe	39
3.1.8.	Alternativno reševanje sporov	42
3.2.	Opredelitev in kritična analiza institutov upravnega spora v področni zakonodaji	44
III.	PREDNOSTNO ODLOČANJE UPRAVNEGA SODIŠČA: ANALIZA OBSTOJEČIH UREDITEV IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO	48
1.	Metodološko pojasnilo	48
2.	Analiza institutov ZUS-1, ki časovno usmerjajo odločanje Upravnega sodišča	49
3.	Pregled in kritična analiza področne zakonodaje, ki Upravnemu sodišču omogoča prednostno odločanje	54
3.1.	Pregled področnih predpisov, ki urejajo odločanje v upravnem sporu kot prednostno, nujno, brez odlašanja ali nemudoma in ocena potrebnosti take ureditve	54
3.2.	Predlogi področij, kjer je potrebna drugačna ureditev trajanja oz. načina odločanja	77
3.3.	Zaključne ugotovitve	80
IV.	UPRAVNI SPOR KOT »DRUGO PRAVNO SREDSTVO«	83
1.	Metodološko pojasnilo	83
2.	Pregled in kritična analiza področne zakonodaje, ki izključuje redno pravno sredstvo v upravnem postopku	86
2.1.	Izključitev pritožbe in vpliv na upravni spor po Ustavi RS in ZUP	86

2.2.	Izključitev pritožbe po področnih zakonih.....	89
3.	Ocena vpliva področne zakonodaje, ki izključuje redno pravno sredstvo v upravnem postopku, na upravni spor.....	98
V.	UREDITEV UPRAVNEGA SPORA V IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAVAH	105
1.	Metodološko pojasnilo.....	105
2.	Hrvaška	105
2.1.	Splošno o upravnem sporu na Hrvaškem.....	105
2.2.	Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu	109
2.2.1.	Temeljna načela.....	110
2.2.2.	Obveznost meritorne rešitve spora (odločitev v sporu polne jurisdikcije)	110
2.2.3.	Učinkovito izvrševanje sodnih odločb	112
2.2.4.	Razširjene možnosti reševanja upravnega spora brez glavne obravnave	114
2.2.5.	Pravna sredstva in prepoved dvojne razveljavitve	114
2.2.6.	Notranja specializacija sodišč in VUSRH	117
2.3.	Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno prenesti v slovenski pravni red	118
3.	Avstrija	119
3.1.	Splošno o upravnem sporu v Avstriji	119
3.1.1.	Zgodovinski okvir in stara ureditev pred letom 2014	119
3.1.2.	Delovanje neodvisnih upravnih senatov (UVS) kot »sita« presoje.....	119
3.1.3.	Prednosti in slabosti UVS modela ter kako bi deloval v slovenskem pravnem redu	120
3.1.4.	Dvostopenjsko upravno sodstvo od leta 2014.....	120
3.2.	Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu	122
3.2.1.	Pristojnost meritornega odločanja (v sporu polne jurisdikcije)	122
3.2.2.	Zahteva za določitev roka	123
3.2.3.	Odločanje po sodniku posamezniku v roku šestih mesecev	124
3.2.4.	Izvedba obravnave z video-konferenco	124
3.2.5.	Specializirana upravna sodišča in Vrhovno upravno sodišče.....	124
4.	Francija	126
4.1.	Splošno o upravnem sporu v Franciji.....	126
4.1.1.	Pristojnost in sodna organizacija.....	127
4.1.2.	Zasnova upravnega spora.....	129
4.2.	Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu	130
4.2.1.	Elektronski sistem komuniciranja s sodiščem	130

4.2.2.	Alternativno reševanje upravnih sporov	130
4.2.3.	Začasne odredbe.....	131
4.2.4.	Kaznovanje zaradi zlorabe pravic	131
4.2.5.	Določanje časovnih in drugih učinkov sodbe o odpravi upravnega akta.....	131
4.2.6.	Mehanizmi za učinkovito izvrševanje sodb upravnega sodišča	131
4.2.7.	Upravne pogodbe	132
4.3.	Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno vnesti v slovenski pravni red.....	132
5.	Nemčija	133
5.1.	Splošno o upravnem sporu v Nemčiji	133
5.2.	Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu	136
5.2.1.	Procesne predpostavke za dostop do sodišča	136
5.2.2.	Elektronsko poslovanje upravnega sodišča	137
5.2.3.	Posredovalni postopek.....	138
5.2.4.	Mediacija	138
5.2.5.	Sodna poravnava.....	139
5.3.	Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno vnesti v slovenski pravni red.....	139
6.	Estonija.....	140
6.1.	Splošno o upravnem sporu v Estoniji	140
6.2.	Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu	141
6.2.1.	Procesne predpostavke za dostop do sodišča	141
6.2.2.	Elektronsko poslovanje	142
6.2.3.	Poenostavljeni postopek.....	142
6.2.4.	Kolektivni postopek.....	143
6.2.5.	Vloga za pospešitev odločanja sodišča	144
6.2.6.	Posredovalni postopek.....	144
6.2.7.	Mediacija	145
6.2.8.	Sodna poravnava.....	145
6.3.	Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno vnesti v slovenski pravni red.....	146
VI.	UPRAVNI SPOR V REPUBLIKI SLOVENIJI <i>DE LEGE FERENDA</i>	147
VII.	SEZNAM UPORABLJENIH VIROV IN LITERATURE	155

I. UVOD

1. Namen in struktura študije

Študija z naslovom Analiza nevtrgličnih točk veljavne sistemske in področnih ureditev sodnega varstva pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil ter organizacije upravnega sodstva v luči zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva in odločanja brez nepotrebnega odlašanja se osredotoča na aktualne anomalije upravnega spora v Sloveniji, kakor je urejen s sistemskim Zakonom o upravnem sporu (ZUS-1)¹ in področno zakonodajo.

Rdeča nit pričujočih razprav je pravica do učinkovitega sodnega varstva zoper odločitve upravno-izvršilne veje oblasti. Udejanjanje te temeljne pravice je v tako v splošni kot strokovni javnosti že nekaj časa pod vprašanjem. Na učinkovitost sodnega varstva v upravnem sporu vpliva več dejavnikov, med katerimi se najpogosteje navajajo dolgotrajnost sodnega odločanja, velik priprad zadel na Upravno sodišče, zahteva po čim večji specializaciji upravnih sodnikov kot posledica velike kompleksnosti in raznolikosti upravnih zadel ter kadrovska podhranjenost upravnega sodstva, ki se kaže tako v primanjkljaju zadostnega števila sodnikov kot tudi strokovnih sodelavcev in podpornega osebja. Število sodnikov Upravnega sodišča se je sicer povečalo, kljub temu pa število nerešenih zadel narašča. Razloga zato sta predvsem dodajanje nalog upravnemu sodstvu s prenašanjem pristojnosti z upravno-izvršilne veje oblasti in širjenje upravnega urejanja na (skoraj) vsa področja družbenega delovanja.² Posebej pereč problem je delež prednostnih zadel, za katere je zakonodajalec določil kratke roke oziroma je predpisal odločanje brez odlašanja ali hitro odločanje. To na eni strani pomeni zastoj ostalih neprednostni zadel, po drugi strani pa takšen pristop sodišču ne omogoča razlikovanja med pomembnejšimi in manj pomembnimi zadevami.³ Področna ureditev, ki določa časovne meje odločanja Upravnemu sodišču, se pogosto kaže kot nesistemska in nekritična. Zakonodajalec ne sledi jasnim razlogom, kdaj je hitro odločanje sodišča potrebno zaradi narave upravne zadeve, kdaj pa takšna regulacija ni potrebna. Upravno sodstvo je vse pogosteje obremenjeno tudi z ugotavljanjem kompleksnega dejanskega stanja, kar je posledica ukinjanja pritožbe kot rednega pravnega sredstva na ravni upravnega postopka. S tem se pristojnosti upravno-izvršilne veje oblasti prenašajo na sodišče, ki z vidika strokovno-tehničnih vprašanj ni v zadostni meri usposobljeno za tovrstno delo.⁴ Takšno urejanje je nesprejemljivo tudi z vidika načela delitve oblasti.⁵ Poseben problem slovenskega upravnega spora predstavlja razmerje med določbami ZUS-1 in Zakonom o pravdnem postopku (ZPP),⁶ ki se od novele ZPP-E dalje ne

¹ Uradni list RS, št. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

² Vrhovno sodišče (2026) *Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2025*, str. 41-42. Dostopno na: https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2026051514383675 (dostop: 26. 8. 2026).

³ Vrhovno sodišče (2026), *Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2025*, str. 42. Dostopno na: https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2026051514383675 (dostop: 26. 8. 2026).

⁴ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, str. 76.

⁵ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, str. 76.

⁶ 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, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US.

uporablja več primerno. Način uporabe nekaterih institutov pravnega postopka v upravnem sporu je pojasnjen v sodni praksi, nemalokrat šele z razlago revizijskega sodišča. To je za stranke upravnega nepredvidljivo, saj lahko šele po odločitvi Vrhovnega sodišča spoznajo, kako naj bi se posamezen institut uporabljal.⁷ Na zapletenost razmerja med ZUS-1 in ZPP nenazadnje kaže že sodna praksa Vrhovnega sodišča, ki je sprva štel, da se določbe pravnega postopka v upravnem sporu uporabljajo primarno, razen vprašanj, ki jih ZUS-1 ureja drugače. Kasneje je svoje stališče nadgradilo na način, da se določbe ZPP v upravnem sporu uporabljajo le, če ZUS-1 določenega vprašanja postopka ne ureja. ZUS-1 je temeljni zakon, ki ga je treba upoštevati pri izvedbi upravnega spora.⁸

Zadevna študija obravnava vse tri navedene sklope težav, ki vplivajo na učinkovito sodno varstvo v upravnem sporu. Temu sledi tudi njena struktura, ki začenja z identifikacijo nevtralnih točk veljavne postopkovne ureditve upravnega spora z vidika učinkovitega varstva pravic. Na podlagi umestitve upravnega spora v širšo (ustavno)pravno ureditev Slovenije ter opredelitve pojma učinkovitega varstva pravic so kritično analizirani temeljni instituti ZUS-1 in procesni instituti področne zakonodaje, predstavljeni pa so tudi instrumenti, ki jih naš upravni spor še ne pozna, vendar so prepoznani kot potrebni za zagotavljanje učinkovitega varstva pravic.

Na teh izhodiščih študija gradi dva jedrna vsebinska sklopa: prednostno odločanje Upravnega sodišča in upravni spor kot »drugo pravno sredstvo«. Prvi sklop se osredotoča na posamezne institute in področno zakonodajo, ki upravno sodstvo v časovnem smislu usmerjajo pri odločanju. Obravnavani so tako splošni instituti upravnega spora, ki vplivajo na učinkovitost in ekonomičnost sodnega postopka, npr. prekluzija navajanja novih dejstev in dokazov ter omejitev števila in obsega vlog, kot tudi tisti instituti in postopki, ki sodišču nalagajo, da odloči brez odlašanja oziroma prednostno, npr. odločanje o pritožbi zoper sklep o (ne)izdaji začasne odredbe, o prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepah za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje še traja, v subsidiarnem upravnem sporu in o zadevah, o katerih se vodi vzorčni postopek. V posebnem poglavju je pregledan in kritično analiziran širok nabor področne zakonodaje – opravljen je bil pregled več kot 30 specialnih zakonov –, ki odločanje v upravnem ureja kot prednostno, nujno, brez odlašanja ali nemudoma. Kritična presoja se osredotoča predvsem na vprašanje, ali zakonodajalec pri predpisovanju prednostnega odločanja Upravnega sodišča sledi določenim kriterijem, kdaj je takšno odločanje potrebno in utemeljeno v naravi upravne zadeve, ali pa je, nasprotno, takšna regulacija nekritična, nesistemska in arbitrarna. Študija pritruje predvsem slednjemu, čeprav ugotavlja, da nekateri zakoni utemeljeno nalagajo hitrejše odločanje sodišča. Zaradi odsotnosti kriterijev, ki naj jih zakonodajalec upošteva pri oblikovanju takšnih zahtev, raziskovalci ponujajo abstraktnejše rešitve, ki so lahko v pomoč predlagateljem zakonov pri prihodnjem normiranju. Kritična analiza ugotavlja, da zakonodajalec ni dosleden niti terminološko. Že na ravni ZUS-1 uporablja pojma »prednostno odločanje« in »odločanje brez odlašanja«, v področnih predpisih pa se poleg tega uporablja še »nujno« odločanje. Takšna nekonsistentnost ne omogoča učinkovitega razvrščanja zadev po pomembnosti, ob enem pa vodi v nepredvidljivost odločanja, saj je od presoje posameznega sodnika oziroma senata odvisno, kako razume pomembnost zadev na skali nujno-brez odlašanja-prednostno. Drugi temeljni sklop študije

⁷ Žuber, B. (2026) *Upravno procesno pravo med kontinuiteto in transformacijo*, Pravna praksa 45 (22/23), str. 3.

⁸ Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, opomba št. 17 in sodba Vrhovnega sodišča X Ips 33/2024 z dne 19. 3. 2025.

obravnavajo upravni spor kot »drugo pravno sredstvo«, torej položaje, ko je na ravni upravnega postopka izključena pritožba, zaradi česar se z upravnim sporom skupaj s pravico do sodnega varstva uresničuje še pravica do pravnega sredstva. Posebnih področij, kjer se upravno odločanje izčrpa že na prvi stopnji je, tudi zaradi zahtev prava Evropske unije (EU), vse več. Takšna ureditev dodano bremeni Upravno sodišče, saj pristojnosti upravno-izvršilne veje oblasti za ugotavljanje dejanskega stanja prenaša na upravni spor. Ob tem sodišče nima zadostnega strokovno-tehničnega znanja in kadrovske podpore za ugotavljanje vseh relevantnih dejanskih okoliščin. Študija v tem delu nadalje ugotavlja (ne)utemeljenost izključevanja pritožbe s področnimi zakoni in predlaga nekatere sistemske rešitve. Pomemben del raziskave je primerjalnopravna analiza upravnega spora v izbranih evropskih državah: na Hrvaškem, v Avstriji, Franciji, Nemčiji in Estoniji. Izbor držav je bil opravljen na podlagi presoje, ki je upoštevala primerljivost ureditev domačemu upravnemu sporu, kar omogoča (enostavnejši) prenos nekaterih institutov v slovenski pravni red, ter modernosti nekaterih rešitev, ki jih slovenska ureditev še ne pozna. Študija je zaokrožena s predlogi *de lege ferenda*. Sklepno poglavje črpa iz prejšnjih ugotovitev, ki jih združuje s predlogi izboljšav že uveljavljenih institutov v ZUS-1 in predlogi možne bodoče normativne ureditve tistih institutov oziroma rešitev, ki jih veljavni pravni red ne pozna in bi (lahko) vplivali na učinkovitost varstvo pravic v upravnem sporu.

2. Metodologija dela

Pričujoča študija izhaja iz klasičnih metod pravne znanosti.⁹ Primarna raziskovalna metoda je bila normativno-dogmatična, na podlagi katere so bili analizirani domači in tuji formalni pravni viri ter relevantna ustavno- ter upravnosodna praksa. Upoštevana je bila tudi praksa nadnacionalnih sodišč (Sodišča EU, ESČP). Normativno-dogmatična metoda je bila v delu, ki obravnava temeljna izhodišča slovenskega upravnega spora, mestoma dopolnjena z zgodovinsko metodo.¹⁰ Primerjalnopravna metoda je bila ključna pri primerjavi ureditev upravnega spora v izbranih evropskih državah, pri čemer je bila analiza osredotočena na pregled tistih institutov, ki omogočajo učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu. Države, izbrane za primerjalno analizo, so bile Hrvaška, Avstrija, Francija, Nemčija in Estonija. Hrvaški upravni spor je bil analiziran zaradi novega zakona o upravnih sporih, ki uvaja celovito regulacijo sodnega nadzora nad delovanjem uprave in odpravlja podredno uporabo določb zakona, ki ureja pravdni postopek. Razmerje med obema zakona je v praksi hrvaškega upravnega sodstva povzročalo podobne težave, s kakršnimi se srečuje slovensko Upravno sodišče. Avstrijska in nemška ureditev sta bili preučevani zaradi skupne tradicije upravnega procesnega prava oziroma zaradi zgledovanja slovenskega zakonodajalca po nemški ureditvi. Francija je bila analizirana vsled vloge Francije pri razvoju upravnega prava, estonska ureditev pa zaradi primerjalno modernih rešitev in institutov. Primerjava vseh izbranih ureditev je bila opravljena na način, ki omogoča razumevanje vloge upravnega spora v posamezni državi, na temelju česar so predstavljeni instituti, zanimivi z vidika slovenske ureditve in ki bi jih bilo mogoče upoštevati pri noveliranju ZUS-1. Ugotovitve, ki jih sta jih ponudili dogmatična in

⁹ Pavčnik, M. (2015) *Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava*. 5. pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba, str. 46.

¹⁰ Pavčnik, M. (2015) *Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava*. 5. pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba, str. 53.

primerjalna metoda, so kritično ovrednotene s pomočjo aksiološke metode,¹¹ na temelju katere so predlagane nekatere *de lege ferenda* rešitve.

Ob ustaljenih metodah pravne znanosti so bile v raziskovalnem procesu uporabljene tudi druge kvalitativne metode, med drugim okrogla miza in intervjuji s sodniki Upravnega in Vrhovnega sodišča, ki so poročali o svojem delu, izkušnjah in težavah, s katerimi se srečujejo zaradi preobremenjenosti upravnega sodstva, zlasti pri določanju vrstnega reda prednostnih zadev, pri čemer so izpostavili odsotnost normativnih kriterijev in meril, ki bi Upravnemu sodišču omogočala oblikovanje triažnega sistema za razvrščanje zadev glede na stopnjo nujnosti, ter težave, ki so posledica spremenjenega razmerja med določbami ZUS-1 in ZPP. Stališča sodnikov so bila na ustreznih mestih vnesena v študijo in dopolnjena z ugotovitvami, ki izhajajo iz normativno-dogmatične ter aksiološke metode.

Podrobna metodologija vsakega zaokroženega sklopa je podrobneje predstavljena na ustreznih mestih študije.

Obseg študije je sorazmeren zagotovljenemu financiranju. Razpisana tema je bila po obsegu izjemno široka in je združevala vsaj pet kompleksnih pravnih sklopov. Ti so med seboj sicer neločljivo povezavi, vendar je vsak sklop zase tudi zaključena celota, ki je običajno predmet samostojnega znanstvenega preučevanja. Nizko določen obseg sredstev projekta (10.000 evrov) onemogoča, da bi vsakega izmed identificiranih sklopov podrobneje znanstveno analizirani. Prepoznali smo, da je analiza tovrstnih vprašanj mogoča na dva načina, ki sledi finančni strukturi raziskovalnega projekta: prva možnost je obravnava vsakega identificiranega sklopa na ravni, ki je sorazmeren zajamčenim sredstvom, druga možnost pa je obravnava zgolj enega sklopa na ravni poglobljene znanstvene analize. Upoštevanje trenutni položaj upravnega sodstva in upravnega spora v Sloveniji je bila kot najustreznejša izbrana prva varianta, torej analiza vseh sklopov, kot jih je predvidel razpis, vendar na način, ki upošteva višino predvidenih sredstev. Na ta način so identificirane in v splošnem analizirane vse prepoznane nevrvalgične točke trenutne ureditve upravnega spora v Sloveniji, kar bo predlagatelju omogočalo ustrezno podlago za nadaljnje poglobljeno raziskovanje in vzpostavitev okvirja za normativno nadgradnjo tega področja.

¹¹ Pavčnik, M. (2015) *Teorija prava. Prispevek k razumevanju prava*. 5. pregledana in dopolnjena izdaja. Ljubljana: GV Založba, str. 47-49.

II. OPREDELITEV NEVRALGIČNIH TOČK VELJAVNE POSTOPKOVNE UREDITVE UPRAVNEGA SPORA Z VIDIKA UČINKOVITEGA VARSTVA PRAVIC

1. Temeljna izhodišča upravnega spora v Sloveniji

Zgodovinski začetki upravnega spora na območju današnje Republike Slovenije segajo v čas Avstro-Ogrske. Izhodišča upravnega sodstva so bila določena z Decembrsko ustavo iz leta 1867, zakon, ki je urejal upravni spor v Avstriji in predstavljal podlago za ustanovitev upravnega sodišča (*Verwaltungsgerichtshof*), pa je bil sprejet leta 1875. Za celotno državo je bilo pristojno eno sodišče, ki je v upravnem sporu presoјalo skorajda vse akte takratne državne oblasti.¹² Ob koncu prve svetovne vojne (1918) in priključitvi Slovenije h Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev je bil v Ljubljani ustanovljen senat za upravno sodstvo, z Vidovdansko ustavo pa je bil po francoskem vzoru za celotno državo uveljavljen sistem upravnih sodišč in Državnega sveta. Ta je deloval kot sodni organ druge stopnje, v zvezi s spori o kraljevih ukazih in odločbah ministrov pa je odločal kot prvostopenjsko sodišče.¹³ Delovanje upravnega sodstva je bilo podrobneje urejeno z Zakonom o Državnem svetu in upravnih sodiščih iz leta 1922, na podlagi katerega so upravna sodišča – za območje tedanje Slovenije je upravno sodišče imelo sedež v Celju – odločala o zakonitosti konkretnih upravnih aktov druge stopnje.¹⁴ Po koncu druge svetovne vojne je bilo upravno sodstvo odpravljenno, sodni nadzor nad zakonitostjo delovanja upravne pa se je v omejenem obsegu izvajal pred sodišči splošne pristojnosti. Odsotnost upravnosodnega nadzora je bila deloma nadomeščena z (notranjim) upravnim nadzorom.¹⁵ Upravno sodstvo v Jugoslaviji je bilo ponovno vzpostavljeno leta 1952 z Zakonom o upravnih sporih, ki je pristojnost za sojenje podelil vrhovnim sodiščem. Upravni spor je bil konceptualno oblikovan kot objektivni upravni spor z elementi subjektivnega spora. Sodišča so le v nekaterih primerih lahko odločala v sporu polne jurisdikcije, primarno pa je bil upravni spor zamišljen kot spor o zakonitosti upravnih aktov.¹⁶ Jugoslovanski zakon je bil kasneje večkrat noveliran. Na podlagi ustave Socialistične federativne republike Jugoslavije (1974) je nov Zakon o upravnih sporih stopil v veljavo leta 1977.¹⁷

Prvi Zakon o upravnem sporu (ZUS)¹⁸ po osamosvojitvi Republike Slovenije je bil sprejet leta 1997. Z njim je bilo ustanovljeno specializirano Upravno sodišče s pristojnostjo prvostopenjskega sojenja, kot instančno sodišče pa je bilo določeno Vrhovno sodišče. Velik priprad zadev ter podvajanje možnosti sodnega varstva sta narekovala reformo upravnega sodstva z novim ZUS-1, ki je bil sprejet leta 2006, veljati pa je začel 1. januarja 2007. ZUS-1 je bil od sprejetja do danes

¹² Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, str. 11.

¹³ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, str. 11-12.

¹⁴ Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, str. 503.

¹⁵ Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, str. 503.

¹⁶ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, str. 12.

¹⁷ Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, str. 503.

¹⁸ Uradni list RS, št. 50/97, 70/00, 45/06 – odl. US in 105/06 – ZUS-1.

noveliran trikrat. Novela ZUS-1A je posegla na področje zastopnika javnega interesa kot tožnika v upravnem sporu, deloma pa tudi na področij ureditve stroškov kot odziv na odločitev Ustavnega sodišča v zadevi U-I-147/08-16 z dne 11. 11. 2009 in revizije. Naslednja sprememba (ZUS-1B) je bila posledica odločitve Ustavnega sodišča v zadevi U-I-181/09, Up-860/09, Up-222/10 z dne 10. 11. 2011, ki je v odsotnosti ugotovitvene tožbe v upravnem sporu prepoznalo sistemsko pomanjkljivost in neskladje s pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Na upravni spor je vplivala tudi novela ZPP-E,¹⁹ s katero je zakonodajalec upravnosodni nadzor nad delovanjem uprave poudaril kot posebno obliko pravnega spora, v katerem se uporabljajo pravila Zakona o pravnem postopku (ZPP),²⁰ kolikor ZUS-1 ne določa drugače. Najobsežnejša je bila novela ZUS-1C, ki je posegla v ureditev sestave sodišča (pravilo o senatnem odločanju je bilo nadomeščeno s pravilom odločanja po sodniku posamezniku), zastopanja tožene stranke, poudarjen je bil pomen prizadevanja za sporazumno rešitev spora, vnesene pa so bile tudi omejitve v zvezi z vlaganjem vlog. Med pomembnejšimi spremembami je obvezna izvedba glavne obravnave pred Upravnim sodiščem, s čimer se je zakonodajalec odzval na razvoj teorije in (ustavno)sodne prakse.²¹ Novela ZUS-1C je zasledovala vzpostavitev takšnih normativnih rešitev, ki bi z nespremenjenimi oziroma minimalno spremenjenimi kapacitetami sodnega sistema omogočale večjo učinkovitost odločanja v upravnem sporu, brez da bi bil ob tem prizadet standard pravne varnosti. Rešitve naj bi omogočile izvedbo upravnega spora s kar se da dobrim izkoristkom procesnih možnosti, da bi upravno sodstvo svoje odločitve lahko sprejelo brez nepotrebnega odlašanja, strankam pa bo tako zagotovljeno učinkovito sodno varstvo.²²

Upravni spor je v slovenskem pravnem redu opredeljen že na ravni Ustave Republike Slovenije (Ustava)²³. Izvira iz spoznanja, da notranji instančni nadzor ne daje zadostnega jamstva za pravilno in zakonito reševanje konkretnih upravnih zadev. Načelo pravne države se lahko v polnosti uresničuje samo, če so ob omejitvah delovanja upravno-izvršilne veje oblasti zagotovljeni učinkoviti mehanizmi za sankcioniranje kršitev.^{24,25} S tem je upravni spor temeljni vzvod nadzora nad delovanjem javne oblasti, s katerim je zagotovljeno, da o pravicah in pravnih koristih oseb na področju upravnega prava odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.^{26,27} Njegova vsebina izhaja iz medsebojno povezanih ustavnih določb, najkonkretnije iz tretjega

¹⁹ Uradni list RS, št. 10/17.

²⁰ 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, 10/17, 16/19 – ZNP-1, 70/19 – odl. US, 1/22 – odl. US, 3/22 – ZDeb in 92/24 – odl. US.

²¹ Razvoj upravnega spora od ZUS-1 dalje je povzet po Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 416-417.

²² Vlada Republike Slovenije (2023) *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu*. EVA: 2022-2030-0019, str. 17-18.

²³ Uradni list 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, 75/16 – UZ70a, 92/21 – UZ62a in 98/25 – UZ74a.

²⁴ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, str. 75.

²⁵ Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, str. 501.

²⁶ Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, str. 506.

²⁷ Vlada Republike Slovenije (2023) *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu*. EVA: 2022-2030-0019, str. 1.

odstavka 120. člena in 157. člena Ustave. Tretji odstavek 120. člena Ustave je podrobnejša ureditev pravice do sodnega varstva ter predvideva varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil.²⁸ Še podrobnejša (in hkrati ožja) opredelitev pa izhaja iz 157. člena Ustave, po katerem o zakonitosti posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, v upravnem sporu odloča pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.²⁹ Drugi odstavek 157. člena Ustave predvideva še subsidiarno varstvo v upravnem sporu (t. i. kvazi-upravni spor), če zoper posamične akte, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Upravni spor se neposredno povezuje z načelom pravne države (2. člen Ustave), načelom delitve oblasti (3. člen Ustave), enakim varstvom pravic (14. in 22. člen Ustave), pravico do sodnega varstva (23. člen Ustave), pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave), načelom zakonitosti delovanja uprave (120. člen Ustave) in zahtevo po usklajenosti pravnih aktov (153. člen Ustave).³⁰

Predmet upravnega spora po Ustavi so dokončni posamični akti, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov. Takšna opredelitev uvaja sistem generalne klavzule, ki je z vidika posameznika ugodnejši, saj v nasprotju s sistemom enumeracije ne oži sodnega varstva le zoper nekatere, zakonsko opredeljene akte ali dejanja. Zaradi ustreznega razmejevanja upravnega spora od drugih sodnih postopkov tak pristop zahteva natančno, a hkrati dovolj splošno opredelitev predmeta sodnega nadzora, po kateri je mogoče ugotoviti, ali gre za akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu. Na podlagi kriterijev, ki sta jih izoblikovali pravna teorija in upravnosodna praksa, je upravni akt mogoče opredeliti po naslednjih značilnostih: izdan je pri izvrševanju upravne funkcije, je enostranski, oblastven, ima zunanje in normativne učinke, po svoji naravi pa je posamičen in konkreten pravni akt.³¹ Predmet upravnega spora so praviloma lahko le tisti upravni akti, ki so pridobili lastnost dokončnosti, torej se ne morejo (več) izpodbijati s pritožbo.³² Izčrpanost pritožbe v upravnem postopku kot procesna predpostavka za sprožitev upravnega spora služi predvsem omejevanju prevelike obremenitve sodišča. Poleg tega je utemeljena v profesionalizaciji in specializaciji uprave, kar pomeni vključenost strokovnjakov in usposobljenih kadrov za sprejemanje temeljnih odločitev in opredeljevanje javnega interesa. Takšnih zmožnosti in značilnosti upravno sodstvo nima.³³ Izjemoma, če je pritožba po Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP)³⁴ ali področnem predpisu izključena, je tožba v upravnem sporu dopustna neposredno. V takšnih primerih upravni spor pomeni tudi edino obliko izpodbijanja upravnega akta, zaradi česar se ob 23.

²⁸ Pirnat, R. *Komentar k 120. členu Ustave*, v: Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, del 2: državna ureditev*. Nova gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 253.

²⁹ Takšen primer so socialni spori za pravice in obveznosti v obveznih socialnih zavarovanjih.

³⁰ Kovač, P. *Komentar k 157. členu Ustave*, v: Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, del 2: državna ureditev*. Nova gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 424-425.

³¹ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 420.

³² Glej 224. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE, 3/22 – ZDeb in 85/25.

³³ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor: koncept upravnosodnega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti, str. 76.

³⁴ Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE, 3/22 – ZDeb in 85/25.

členu uresničuje še 25. člen Ustave (pravica do (učinkovitega) pravnega sredstva).³⁵ Omejitev, da se v upravnem sporu lahko izpodbija samo posamične upravne akte, kaže na to, da pred Upravnim sodiščem ni mogoče zahtevati presoje zakonitosti splošnih pravnih aktov.³⁶ Ni odveč poudariti, da mora tudi sodišče v upravnem sporu opraviti presojo ustavnosti in zakonitosti podzakonskih predpisov, ki jih je na področju upravnega prava posebej veliko, in ob ugotovljenih kršitvah odločitev sprejeti neposredno na podlagi zakona (*exceptio illegalis*). Sodišče, ki je na podlagi 125. člena Ustave vezano (le) na ustavo in zakon, mora odreči uporabo podzakonskega akta, ki ni skladen s hierarhično višjimi predpisi. Takšna odločitev učinkuje zgolj za konkreten primer (*inter partes*) in ne pomeni odprave oziroma razveljavite podzakonskega predpisa. Drugačen pa je položaj, ko gre za akt, ki izpolnjuje pogoje upravnega akta, vendar je izdan v obliki predpisa. ZUS-1 določa, da o zakonitosti takih aktov odloča sodišče v upravnem sporu.³⁷ Skladno s tem je pred Upravnim sodiščem mogoče izpodbijati podzakonske predpise države in samoupravnih lokalnih skupnosti ter splošne akte, izdane na izvrševanje javnih pooblastil, kolikor urejajo posamična razmerja, ne pa tudi zakonov in nadnacionalnih splošnih pravnih aktov.³⁸ Zaradi izjemnosti takšnih položajev so določeni tudi posebni roki, v katerem stranka lahko vloži tožbo v upravnem sporu, in sicer je začetek teka roka določen z objavo akta. Če je bil posamični akt, izdan v obliki predpisa, izpodbijan pred Ustavnim sodiščem, ima je strankin rok varovan, saj tožbo lahko vloži v 30 dneh od vročitve odločbe, s katero se je Ustavno sodišče izreklo za nepristojno.³⁹

Od klasičnega upravnega spora se pomembno razlikuje subsidiarni (kvazi-upravni) spor. V upravnem sporu sodišče odloča tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Določbe ZUS-1, ki se nanašajo na izpodbijanje upravnega akta, so po izrecni zakonski določbi uporabljive tudi, kadar gre za izpodbijanje dejanj javne oblasti.⁴⁰ Gre za posebno vrsto spora polne jurisdikcije, predvidenega za primere, ko zakonodajalec zoper kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni predvidel sodnega varstva pred drugimi rednimi ali specializiranimi sodišči. Tožba v teh primerih je zadnje sredstvo (*ultima ratio*), ki prizadeti osebi preprečuje, da bi ostala brez vsakršne možnosti uveljavljati sodno varstvo.⁴¹ Tožba v subsidiarnem upravnem sporu je dopustna le, ko v človekove pravice oseb posegajo javnopravni nosilci oblasti, brez da bi bilo njihove akte ali dejanje mogoče izpodbijati v drugem sodnem postopku.

Že iz Ustave izhaja, da je koncept upravnega spora v Sloveniji subjektivni. To pomeni, da je varstvo pred Upravnim sodiščem dopustno samo, če je stranka z izpodbijanim upravnim aktom prizadeta v svojih pravicah ali pravnih koristih. Odsotnost pravnega interesa sodišče pooblašča, da tožbo s sklepom zavrže, če ugotovi, da tožnik ne uveljavlja kakšne svoje pravice ali pravne koristi, oziroma tožbo kot neutemeljeno zavrne, če spozna, da je izpodbijani upravni akt sicer nezakonit, vendar ne

³⁵ Kovač, P. *Komentar k 157. členu Ustave*, v: Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, del 2: državna ureditev*. Nova gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 424-425.

³⁶ Aktualna ureditev Zakona o urejanju prostora (ZUreP-3), Uradni list RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-1O, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24, 25/25 – odl. US, 75/25 in 14/26, od tega odstopa, saj je na podlagi odločbe Ustavnega sodišča U-I-474/22 z dne 20. 3. 2025 mogoč upravni spor zoper prostorske izvedbene akte.

³⁷ Četrty odstavek 5. člena ZUS-1.

³⁸ Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, Ljubljana, str. 51.

³⁹ Drugi in četrti odstavek 23. člena ZUS-1.

⁴⁰ Prvi in drugi odstavek 4. člena ZUS-1.

⁴¹ Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, Ljubljana, str. 39.

posega v tožnikovo pravico ali pravno korist.⁴² Zametek objektivne koncepcije upravnega spora izhaja le še iz instituta zastopnika javnega interesa (državno odvetništvo ali druga oseba, pooblaščen z zakonom), ki lahko nastopa v vlogi tožnika.^{43,44}

Temeljna oblika upravnega spora, ki je v praksi najpogostejša, je spor o zakonitosti upravnega akta. Sledi izdaji upravnega akta v poprej izvedenem upravnem postopku. Upravno sodišče ne odloča meritorno o upravni zadevi, temveč presoja zakonitost izpodbijanega akta, kar pomeni, da ugotavlja le, ali je bilo pravilno uporabljeno materialno in procesno pravo ter ali je bilo dejansko stanje pravilno in popolno ugotovljeno. V primeru ugotovljene nezakonitosti sodišče upravni akt lahko samo odpravi. Drugačna pooblastila ima sodišče na voljo, ko odloča v sporu polne jurisdikcije, saj ob presoji zakonitosti izpodbijanega akta hkrati meritorno odloči še o strankini pravici oziroma obveznosti. Odločitev v upravnem sporu s tem nadomesti odpravljeni upravni akt.⁴⁵

Slovenska ureditev upravnega spora ima v postopkovnem smislu še nekatere druge temeljne značilnosti. Izmed teh gre omeniti predvsem sestavo sodišča, odsotnost celovite regulacije upravnega spora, saj so določbe ZUS-1 dopolnjene z uporabo ZPP, učinkovanje tožbe, vložene v upravnem sporu, odločanje sodišča na glavni obravnavi in seji, kar je neposredno povezavo z ugotavljanjem dejanskega stanja, ter omejenost pritožbe. Novela ZUS-1C iz leta 2023 je sojenje v senatu preusmerila v odločanje po sodniku posamezniku, kar naj bi razbremenilo kapacitete sodišča.⁴⁶ Pravilo je, da Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku, kolikor ZUS-1 ne določa drugače. Kolegijsko (senanto) odločanje sodišča je predvideno le še za zapletene zadeve glede dejanskih ali pravnih vprašanj ali če je od odločitve o tožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja. To velja predvsem za primere, če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse še ni ali pa ta ni enotna. Upravno sodišče lahko odloča v senatu tudi, če tako določa poseben zakon.⁴⁷ Upravni spor z ZUS-1 ni urejen celovito, temveč napotuje na uporabo določb ZPP, ki se v upravnem sporu uporablja, kolikor ZUS-1 ne določa drugače.⁴⁸ Takšno razmerje je posledica novele ZPP-E. Pred tem so se pravila pravnega postopka v upravnem sporu uporabljala primerno. Uporaba ZPP v upravnem sporu je v praksi povzročala nemalo težav. Najprej z razumevanjem, kakšno sploh je razmerje med ZUS-1 in ZPP, na tej podlagi pa še, kako se posamezni instituti pravnega postopka uporabljajo v upravnem sporu. Sodna praksa Vrhovnega sodišča je od stališča, da se določbe pravnega postopka v upravnem sporu uporabljajo primarno, prešla do ugotovitve, da se določbe ZPP v upravnem sporu uporabljajo le, če ZUS-1 določenega vprašanja postopka ne ureja. ZUS-1 je namreč temeljni zakon, ki ga je treba upoštevati pri izvedbi upravnega spora.⁴⁹ Ena izmed sistemskih značilnost upravnega spora je, da vložena tožba ne vpliva na izvršitev izpodbijanega upravnega akta, kar pomeni, da nima suspenzivnega (odložnega) učinka.⁵⁰ S tem se v slovenskem pravnem redu lahko izvršujejo še nepravnomočne

⁴² Glej 3. točko prvega odstavka 36. člena in prvo alinejo drugega odstavka 63. člena ZUS-1.

⁴³ Glej tretji odstavek 17. člena ZUS-1.

⁴⁴ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 418.

⁴⁵ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 418.

⁴⁶ Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 53-55.

⁴⁷ Prvi in drugi odstavek 13. člena ZUS-1.

⁴⁸ Prvi odstavek 22. člena ZUS-1.

⁴⁹ Sklep Vrhovnega sodišča X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020, opomba št. 17 in sodba Vrhovnega sodišča X Ips 33/2024 z dne 19. 3. 2025.

⁵⁰ Prvi odstavek 32. člena ZUS-1.

odločitve izvršilno-upravne veje oblasti, o katerih med strankami poteka sodni spor. Predlagatelj zakona je takšno ureditev pospremil z utemeljitvijo, da je po naravi odločanja pri izvrševanju upravne funkcije potrebno zagotoviti hitro in učinkovito podeljevanje pravic ter izvrševanje obveznosti, zato je pravni učinek odločbe vezan na dokončnost upravnega akta.⁵¹ Poseben zakon lahko izvršljivost upravnega akta veže na drugo okoliščino, npr. pravnomočnost.⁵² Zaradi zagotavljanja učinkovitosti pravice do sodnega varstva ZUS-1 ureja začasne odredbe, s katerimi je mogoče začasno odložiti izvrševanje izpodbijanega upravnega akta do pravnomočne odločitve sodišča (odložitvene začasne odredbe) ali začasno urediti stanje glede na sporno pravno razmerje (ureditvene začasne odredbe).⁵³ Na sodno prakso v zvezi z začasnimi odredbami je še posebej intenzivno vplivala sprememba razmerja ZUS-1 in ZPP, saj Vrhovno sodišče po novi ureditvi odločanje o začasnih odredbah razume kot poseben spor znotraj upravnega spora.⁵⁴ ZUS-1 predpisuje, da sodišče v upravnem sporu na prvi stopnji odloča po opravljeni glavni obravnavi, le izjemoma pa je dopustno odločanje na seji.⁵⁵ Izvedba glavne obravnave je odvisna predvsem od spornosti dejanskega stanja – če sodišče ugotavlja dejansko stanje, ki je med strankama sporno, in zato izvaja dokaze, mora to storiti na glavni obravnavi. Sojenje na seji bo tako dovoljeno, kadar dejansko stanje med tožnikom in tožencem ni sporno in bo sodišče odločalo zgolj o pravnih vprašanjih. ZUS-1 sicer pozna nekatere izjeme, ko sodišče lahko odloča na seji navkljub spornemu dejanskemu stanju, vendar je te treba razlagati restriktivno in ustavnoskladno. Pravica do glavne obravnave je človekova pravica, v upravnem sporu pa ima še dodaten pomen, saj se stranki pred Upravnim sodiščem prvič srečata v prirejenem položaju.⁵⁶ Posebnostim upravnega spora je prilagojena tudi ureditev pritožbe. Upravni spor ni prvi postopek, v katerem se odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih osebe na področju upravnega prava, temveč sledi postopku pred upravnim organom. Skladno s 25. členom Ustave je obveznost zagotavljanja pritožbe predvidena le, ko upravni spor ne služi funkciji nadzora nad delovanjem uprave, temveč pomeni prvo odločanje o upravni zadevi.⁵⁷ Instančno preverjanje prvostopenjske sodbe bo nujno, kadar Upravno sodišče samo ugotavlja drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovil upravni organ, na tej podlagi pa bo v sporu polne jurisdikcije spremenilo upravni akt. Za dopustnost pritožbe morata biti oba pogoja izpolnjena kumulativno.⁵⁸ V upravnem sporu je mogoča tudi revizija, ki je od novele ZPP-E izenačena z revizijskim postopkom v pravdnem postopku.⁵⁹

2. Opredelitev pojma učinkovitega varstva pravic

Učinkovit sodni sistem in učinkovito varstvo pravic sta temelj pravne varnosti ter pomemben del uresničevanja načela pravne države.⁶⁰ Če pravni red priznava neko pravico, mora priznati tudi

⁵¹ Vlada Republike Slovenije (2006) *Predlog Zakona o upravnem sporu*. EVA: 2006-2011-0008 z dne 1. 6. 2006, str. 87.

⁵² Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 503.

⁵³ Drugi in tretji odstavek 32. člena ZUS-1.

⁵⁴ sklep Vrhovnega sodišča I Up 96/2022 z dne 8. 6. 2022.

⁵⁵ Člen 51 in 59. ZUS-1.

⁵⁶ O pomenu glavne obravnave v upravnem sporu glej Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

⁵⁷ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 559.

⁵⁸ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 561.

⁵⁹ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 577.

⁶⁰ Berger Škrk, A. (2015) *Učinkovito sodno varstvo v pravu EU*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 19.

pravico do njenega učinkovitega varstva.⁶¹ Učinkovito sodno varstvo v kontekstu upravnega spora zajema več relevantnih vidikov, začenši s sodniško neodvisnostjo.⁶² Odraža se z (ne)omejenim dostopom do sodišča, s sojenjem brez nepotrebnega odlašanja, z uresničevanjem procesne ekonomije, skladno s katero so postopkovna dejanja opravljena racionalno in s čim manjši stroški, obsegom sodnega nadzora, s pooblastili sodišča in z izvrševanjem (uresničevanjem) sodnih odločb. Podobno izhaja tudi iz (starejše) sodne prakse Ustavnega sodišča, ki je smisel pravice do sodnega varstva prepoznalo v zagotovitvi, da sodišče v razumnem času meritorno razsodi o zadevi, ki mu je predložena v odločanje. Učinkovito varstvo pravic se ne izčrpa z izdajo meritorne odločitve, pač je cilj sodnega varstva dokončno dosežen z uresničitvijo pravice ali pravnega razmerja. Tisti, ki jim je pravica pravnomočno priznana, morajo imeti na voljo sredstva, da to pravico tudi uveljavijo.⁶³ Glede na sistemsko značilnost slovenskega upravnega spora, po kateri vložitev tožbe ne zadrži izvršitve izpodbijanega upravnega akta, morajo biti zagotovljena ustrezna procesna sredstva, ki preprečujejo, da bi med sodnim postopkom nastopile okoliščine, zaradi katerih sodno varstvo ne bi moglo več doseči svojega namena. Do tega bi prišlo, če osebi, ki takšno varstvo zahteva, že v teku sodnega postopka nastanejo hujše škodljive posledice oziroma ji ni omogočeno, da prepreči ravnanje, ki bo izničilo morebitni kasnejši uspeh v sporu.⁶⁴

Dostop do sodnega varstva v upravnem sporu po ZUS-1 ni neomejen. Ne more se začeti po uradni dolžnosti (*ex officio*), temveč s tožbo, v kateri mora tožnik izkazati svojo stvarno in procesno legitimacijo.⁶⁵ Temeljna omejitev, kdo je lahko tožnik v upravnem sporu, je izražena s formalnim in materialnim pogojem, sklano s katerima je tožnik lahko le oseba, ki je bila stranka ali stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta,⁶⁶ izpodbijani akt pa posega v njene pravice ali pravne interese. Takšna ureditev sledi subjektivni konceptiji upravnega spora, kakor je opredeljena že na ravni Ustave.⁶⁷ Oba pogoja morata biti izpolnjena kumulativno. Če oseba meni, da je zaradi upravnega akta prizadeta v svojih pravicah, pa v predhodnem upravnem postopku ni sodelovala kot stranka ali stranski udeleženec, mora najprej doseči položaj stranke v upravnem postopku. Šele ob tej predpostavki bo sodišče njeno tožbo meritorno obravnavalo.⁶⁸ Položaj stranke ima tudi oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba upravnega akta v škodo (prizadeta oseba s položajem stranke).⁶⁹ Slovenski zakonodajalec je položaj stranke priznal le tistim osebam, ki bi bile z odpravo ali spremembo akta neposredno prizadete, kar pomeni, da je krog zainteresiranih oseb v upravnem sporu zožil.⁷⁰ Prizadete osebe s položajem stranke so praviloma tiste osebe, v korist katerih je bil upravni akt izdan, zato imajo interes, da Upravno sodišče tožbo zavrne oziroma da se jim s spremembo akta pravni položaj ne poslabša. Podobno kot velja za tožnika, je priznanje položaja prizadete osebe pogojeno z izkazovanjem pravnega interesa. Takšnega položaja ji torej ne

⁶¹ Berger Škrk, A. (2015) *Učinkovito sodno varstvo v pravu EU*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 51.

⁶² O tem podrobneje glej Driscoll, A., Krehbiel, J. N., Nelson, M. J. (2025) *The Efficacy of Judicial Review: The Rule of Law and the Promise of Independent Courts*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁶³ Odločba Ustavnega sodišča U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005, točka 7 obrazložitve.

⁶⁴ Odločba Ustavnega sodišča Up-209/99 z dne 9. 12. 1999 z dne 9. 8. 1999, točka 14 obrazložitve.

⁶⁵ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 437.

⁶⁶ Prvi odstavek 17. člena ZUS-1.

⁶⁷ Prim. tretji odstavek 120. in 157. člen Ustave.

⁶⁸ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 438. Glej tudi drugi odstavek 17. člena ZUS-1.

⁶⁹ Prvi odstavek 19. člena ZUS-1.

⁷⁰ Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, Ljubljana, str. 107.

bo mogoče priznati zgolj na podlagi stranske udeležbe v upravnem postopku.⁷¹ Udeležba v postopku je omogočena tudi osebam, ki niso sodelovale v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta, če bi ugoditev tožbi v sporu polne jurisdikcije vplivala na njihov pravni položaj. Takšne osebe mora sodišče v spor pritegniti po uradni dolžnosti ali na predlog strank.⁷² Področni predpisi lahko uredijo tudi drugačen, širši dostop do upravnega spora. Takšen primer je izpodbijanje upravnega akta v upravnem sporu s strani zainteresirane javnosti (nevladne organizacije in civilne iniciative, ki delujejo na področju varstva okolja), ki ni imela položaja stranskega udeleženca v upravnem postopku, po Zakonu o varstvu okolja (ZVO-2).⁷³

Dostop do upravnega spora je v naši ureditvi pogojen s predhodnim izčrpanjem upravne pritožbe. Omejevanje dostopa do sodišča z izčrpanjem pravnih sredstev pred nacionalnimi upravnimi organi je v zadevi C-73/16 z dne 27. 9. 2017 obravnavalo Sodišče EU in zapisalo, je to dopustno le, če pravila za uveljavljanje pravnih sredstev ne vplivajo nesorazmerno na pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.⁷⁴ S systemskega vidika bi bil možen tudi drugačen pristop, po katerem bi se stranka sama odločila, ali bo v zadevi vložila upravno pritožbo ali pa bo sprožila upravni spor. To je bilo v (starejši) upravnoprocenčni teoriji že preigravano,⁷⁵ ponovno pa je aktualno zaradi omejevanja dostopa do sodišča v postopku za izdajo začasne odredbe še pred vložitvijo tožbe. Takšen položaj zaenkrat ni možen, saj je izdaja začasne odredbe vezana na obstoj upravnega spora.⁷⁶

Iz 23. člena Ustave izhaja, da mora sodišče o pravicah in obveznostih odločati brez nepotrebnega odlašanja. Gre za bistveni sestavni del pravice do sodnega varstva in za enega osnovnih pogojev za učinkovito uresničevanje drugih človekovih pravic. Če sodno varstvo pride prepozno, je prizadeta oseba v enakem položaju kot tedaj, ko sodnega varstva sploh nima (*justice delayed is justice denied*).⁷⁷ Po sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) mora država sodstvo organizirati na način, da je zagotovljeno učinkovito uresničevanje pravice do sojenja v razumnem roku, kar med drugim pomeni, da morajo biti vzpostavljeni mehanizmi za preprečitev domnevne kršitve ali njenega nadaljevanja oziroma za zagotovitev primerne zadoščenja.⁷⁸ Zapisano velja tudi za odločanje v upravnem sporu, saj je ESČP v pojma civilnih oziroma kazenskih zadev po 6. členu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (EKČP)⁷⁹ uvrstilo (nekatero) upravno zadevo. V čas trajanja postopka je vštet čas vse od upravnega (pritožbenega) postopka do sodnega postopka.⁸⁰ Skladno s sodno prakso ESČP je treba razumno trajanje postopkov presojati glede na okoliščine vsake posamezne zadeve, pri tem pa upoštevati zapletenosti zadeve, ravnanja pritožnika in organov

⁷¹ Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, Ljubljana, str. 108.

⁷² Drugi odstavek 19. člena ZUS-1.

⁷³ Glej 103. člen ZVO-2.

⁷⁴ Sklep Vrhovnega sodišča I Up 6/2026-11 z dne 4. 2. 2026, točka 7 obrazložitve.

⁷⁵ Glej Žuber, B. (2026) *Upravno procesno pravo med kontinuiteto in transformacijo*, Pravna praksa 45 (22/23), str. 3. Za teorijo, ki je to obravnavala glej Pirnat, R., Kerševan, E. (2005) *Nekaj misli o zvečanju učinkovitosti upravnega spora*, Podjetje in delo 31 (6/7), str. 1042-1043.

⁷⁶ Sklep Vrhovnega sodišča I Up 6/2026-11 z dne 4. 2. 2026.

⁷⁷ Odločb Ustavnega sodišča U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005, točka 8 obrazložitve.

⁷⁸ Odločba Ustavnega sodišča U-I-65/05 z dne 22. 9. 2005, točka 8 obrazložitve. Glej tudi

⁷⁹ 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).

⁸⁰ Sodba ESČP, št. 48568/99 Schmidtova proti Češki, 22. 7. 2003, par. 55-58, sodba ESČP, št. 1446/07 in 5667/07, Stibilj proti Sloveniji, 6. 10. 2015. Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 27. Sodba ESČP, opr. št. 18357/91 Hornsby proti Grčiji, 19. 3. 1997, par. 40-41.

ter pomen zadeve za tožnika v sporu.⁸¹ V tem kontekstu gre obravnavati procesne institute, s pomočjo katerih Upravno sodišče udejanja procesno ekonomijo in skrbi za nemoten tek sodnega postopka. Sem gre umestiti tudi odsotnost normativne ureditve, na podlagi katere bi upravno sodstvo lahko oblikovalo učinkovit triažni sistem za prednostno obravnavo (naj)pomembnejših zadev. Trenutna sistemska in področne ureditve upravnega spora ne omogočajo jasnega razvrščanja zadev, zato enostavnejši primeri Upravno sodišče bremenijo enako kot pomembne in zahtevne zadeve.

Z vidika učinkovitega varstva pravic v upravnem sporu so bistvena tudi pooblastila sodišča, kakšno odločitev lahko sprejme, ter pravočasna in pravilna izvršitev sodne odločbe. Zgodovinski pregled kaže, da je bilo v 20. stoletju razmeroma malo pozornosti namenjene mehanizmom, ki bi zagotavljali učinkovito in ustrezno izvrševanje sodnih odločitev, izdanih v upravnem sporu. Upravna sodišča so bila pristojna za odpravo nezakonitih upravnih aktov in njihovo vrnitev v ponovno odločanje, le izjemoma pa so lahko v sporu polne jurisdikcije sama meritorno odločila o upravnih zadevi.⁸² V ospredju je bil tako spor o zakonitosti, s katerim se poudarja kontrolna funkcija sodstva nad delovanjem uprave. Praksa je pokazala, da zgolj odprava nezakonitih upravnih aktov brez ustreznih instrumentov za zagotovitev dokončne rešitve ne predstavlja učinkovitega varstva pravic. Na podlagi tega spoznanja je bil upravni spor prepoznan kot zadnja faza upravnega odločanja, v kateri naj se spor med posameznikom in državo tudi konča. Pooblastila sodišč so se s tem razširila na odločanje v sporu polne jurisdikcije, razvili pa so se tudi novi mehanizmi za izvrševanje sodnih odločb.⁸³

ESČP v svoji sodni praksi (še) ni postavilo zahteve, da morajo upravna sodišča s svojo odločitvijo nadomestiti upravni akt, zahteva pa vzpostavitev institutov, ki zagotavljajo spoštovanje stališč sodišča v ponovljenem upravnem postopku.⁸⁴ Priporočilo Rec(2003)16 Odbora ministrov državam članicam o izvajanju upravnih in sodnih odločb na področju upravnega prava države članice zavezuje k pravočasnemu in polnemu izvrševanju upravnosodnih odločb ter k zagotovitvi ustreznih postopkov za njihovo izvršitev, kadar jih upravni organi ne spoštujejo.⁸⁵ Po ZUS-1 lahko sodišče izpodbijani akt odpravi in zadevo vrne upravnemu organu v ponovno odločanje, če ugotovi kršitev materialnega ali procesnega prava oziroma nepravilno ugotovljeno dejansko stanje v upravnem postopku. V ponovljenem odločanju je organ vezan na izrek sodbe sodišča, na dejansko stanje, ki ga je sodišče ugotovilo na glavni obravnavi, ter na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča glede izvedbe postopka.⁸⁶ V zvezi s tem je še posebej pomemben institut načina določitve izvršitve,⁸⁷ s katerim lahko Upravno sodišče upravo usmerja

⁸¹ Sodba ESČP št. 30979/96, Frydlender proti Franciji, 27. 6. 2000. Žuber, B. *Pomen glavne obravnave v upravnem sporu*, v: Kambič, M., Škrubej, K. (ur.) (2019) *Odsev dejstev v pravu: da mihi facta, dabo tibi ius: liber amicorum Janez Kranjc*. Ljubljana: Pravna fakulteta univerze v Ljubljani, str. 482-483.

⁸² Žuber, B., Majnik, T. (2025) *Ensuring effective judicial protection in administrative disputes through the annulment power of the administrative judiciary*, Access to justice in Eastern Europe 2, str. 124.

⁸³ Žuber, B., Majnik, T. (2025) *Ensuring effective judicial protection in administrative disputes through the annulment power of the administrative judiciary*, Access to justice in Eastern Europe 2, str. 126.

⁸⁴ Žuber, B., Majnik, T. (2025) *Ensuring effective judicial protection in administrative disputes through the annulment power of the administrative judiciary*, Access to justice in Eastern Europe 2, str. 125.

⁸⁵ Žuber, B., Majnik, T. (2025) *Ensuring effective judicial protection in administrative disputes through the annulment power of the administrative judiciary*, Access to justice in Eastern Europe 2, str. 125.

⁸⁶ Peti odstavek 64. člena ZUS-1.

⁸⁷ Tretji odstavek 64. člena ZUS-1 določa, da če sodišče s sodbo odpravi izpodbijani upravni akt, lahko v sodbi določi način izvršitve svoje odločitve.

pri njenem nadaljnjem delu. S tem se krepi položaj upravnega sodstva v sistemu delitve oblasti. Sodišče o načinu izvršitve odloči v izreku sodbe, z njim pa organu lahko da navodilo, kakšen akt naj izda, kako naj vodi postopek, katero materialno pravo mora uporabiti, kako naj ugotovi dejansko stanje. Institut določitve načina izvršitve se v teh primerih ponuja kot alternativa odločanja sporu v polne jurisdikcije, ko zanjo niso izpolnjeni zahtevani pogoji. V pravni teoriji se je oblikovalo stališče, da upravno sodišče z načinom določitve izvršitve lahko začasno prevzame tudi normativne funkcije uprave.⁸⁸ Navedeno je bilo potrjeno tudi v praksi Vrhovnega sodišča.⁸⁹

Sodišče EU je v zadevi C-556/17 z dne 29. julija 2019 že zavzelo stališče, da pravica do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem iz 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah⁹⁰ (lahko) zahteva odločitev nacionalnega upravnega sodišča v sporu polne jurisdikcije. To bo relevantno v tistih primerih, ko pristojni organi odločitev sodišča ne spoštujejo in jih ne izvršujejo, hkrati pa sodišče nima podlage v nacionalnem pravu, da o zadevi samo meritorno odloči.⁹¹

Učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu je nenazadnje mogoče tudi v obliki ugotovitvene tožbe oziroma ugotovitvene sodbe. To bo značilno tiste zadeve, v katerih je bil izpodbijani akt že izvršen, z njegovo odpravo pa zakonitega stanja ni več mogoče vzpostaviti.⁹² Nasprotno pa je omejevanje pooblastil sodišča na (golo) ugotovitev nezakonnosti upravnega akta z vidika učinkovitega sodnega varstva vsaj vprašljivo. Takšen primer denimo izhaja iz Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (ZPVPJN),⁹³ ki zoper odločitve Državne revizijske komisije dopušča le ugotovitev nezakonnosti odločitve.

3. Identifikacija nevtralnicih točk v upravnem sporu

Aktualne izzive upravnega sodstva oziroma upravnega spora kot njegovega temeljnega postopkovnega okvira je mogoče razdeliti v naslednje temeljne kategorije:

- **kadrovski izzivi upravnega sodstva:** (nujen razmislek o povečanju števila upravnih sodnikov in strokovnih sodelavcev, pa tudi sodnih zapisnikarjev in vpisničarjev; razmislek o tem, kako povečati zanimanje za zaposlovanje v upravnem sodstvu ob predpostavki odobritve dodatnih mest za zaposlovanje; kadrovska krepitev Upravnega sodišča po letu 2021 sicer kaže na prizadevanja za prilagoditev sodstva povečanemu obsegu dela, vendar sama po sebi ni odpravila kadrovske obremenjenosti; število sistemiziranih in zasedenih sodniških mest se je v obdobju 2021–2025 povečalo, vendar letna poročila hkrati opozarjajo fluktuacijo zaposlenih ter težave pri pridobivanju strokovnih sodelavcev in drugega sodnega osebja),⁹⁴

⁸⁸ Žuber, B. *Utemeljevanje upravnosodnih odločitev*, v: Novak, A, Pavčnik, M. (ur.) (2026) *Utemeljevanje pravnih odločitev*. Ljubljana: GV Založba, str. 153-157.

⁸⁹ Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 13/2024 z dne 29. 1. 2025.

⁹⁰ UL C 202, 7.6.2016, str. 389–405.

⁹¹ Prechal, S. (2020) *Effective Judicial Protection: some recent developments – moving to the essence*, Review of European Administrative Law 13(2), str. 180-181.

⁹² Odločba Ustavnega sodišča U-I-181/09, Up-860/09, Up-222/10 z dne 10. 11. 2011, s katero je ugotovilo sistemsko pomanjkljivost takratnega zakona o upravnem sporu, ki ni predvideval možnosti ugotovitvene tožbe.

⁹³ Uradni list RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-11, 60/17, 72/19 in 83/25 – ZOUL.

⁹⁴ Letna poročila Vrhovnega sodišča o delu in učinkovitosti sodišč so dostopna: https://www.sodisce.si/urs/osnovne_informacije_o_sodiscu/?utm_source

- **prostorski izzivi upravnega sodstva:** (sodišče deluje na sedežu v Ljubljani in na zunanjih oddelkih v Mariboru, Celju in Novi Gorici; tako na sedežu sodišča kot na zunanjih oddelkih je prisotna prostorska stika; na sedežu sodišča so bile zaradi povečanja števila sodnikov in sodnega osebja prostorske kapacitete že leta 2023 v veliki meri zapolnjene; primanjkovalo je predvsem ustreznih kabinetov in razpravnih dvoran; sodišče je opozorilo, da zaradi zgolj dveh razpravnih dvoran sodnikom ni bilo mogoče zagotoviti niti enega razpravnega dneva tedensko, temveč praviloma le dva razpravna dneva mesečno, kar je oteževalo učinkovito obvladovanje pripada in odpravljanje sodnih zaostankov; prostorska problematika je bila izrazita tudi na zunanjih oddelkih v Celju in Novi Gorici, kjer je bilo število zaposlenih večje od števila razpoložljivih kabinetov, neustrezne pa so bile tudi razpravne dvorane in nekatere druge spremljajoče kapacitete),⁹⁵
- **organizacijski izzivi upravnega sodstva:** (tu gre za vprašanje, ali razvoj upravnega spora terja razmislek o drugačni organizaciji upravnega sodstva v širšem smislu (število stopenj upravnega sodstva, specializacija znotraj upravnega sodstva) in za vprašanje organizacije upravnega spora v ožjem smislu (npr. optimalna organizacijska razporeditev zadev, vprašanje pristojnosti za odločanje na sedežu in na zunanjih oddelkih; organizacija narokov in obravnav; sojenje po sodniku posamezniku v razmerju do sojenja v senatu),
- **vsebinski izzivi upravnega sodstva:** vse večji pripad kompleksnih in izjemno zahtevnih zadev na sodišče; sodnik mora slediti tako nacionalni zakonodaji, kot pravu EU, poznati mora slovensko sodno prakso ter sodno prakso ESČP in Sodišča EU,⁹⁶ zadeve v pristojnosti upravnega sodstva postajajo vse bolj interdisciplinarne (npr. upravni spori na področju sektorske regulacije, zlasti bančništva, zavarovalništva, finančnih instrumentov in podobno),
- **procesni izzivi upravnega sodstva:** spremembe v zakonodaji (ZUS-1 in njegove spremembe, ZPP, razmerje ZUS-1 in ZPP, procesna ekonomija, izvajanje glavne obravnave, meritorno odločanje, ustreznost pravnih sredstev v zvezi s sistemsko vlogo Vrhovnega sodišča, izvrševanje odločitev),
- **digitalni in tehnološki izzivi upravnega sodstva:** (nadaljnja digitalizacija sodnega poslovanja, elektronsko vlaganje in vročanje, razvoj e-spisa, uporaba videokonferenčnih tehnologij, digitalizacija notranjega poslovanja, potencial umetne inteligence za uporabo v upravnem sporu ter vprašanje, kako digitalizacija in tehnološki razvoj vplivata na učinkovitost, dostopnost in organizacijo upravnega spora; poleg navedenega so pomembna še splošne posodobitve v okviru digitalizacije sodstva, npr. nadaljnji razvoj e-Sodstva in prenovljeni portal eSodstvo, prenovljeni iskalnik sodne prakse, centralizacija digitalizacije

⁹⁵ O tem glej dopisa Upravnega sodišča Ministrstvu za pravosodje glede prostorske ureditve iz leta 2023, dostopno na: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MP/Dokumenti/Litjska-51/Su-139.2023-22-Dopis-na-MP.pdf> in <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MP/Dokumenti/Litjska-51/Prostori-2023.odt.pdf>.

⁹⁶ Ministrstvo za finance Republike Slovenije (2024) *Obrazložitev zaključnega računa proračuna Republike Slovenije za leto 2024, posebni del, Vrhovno sodišče Republike Slovenije*, str. 163. Dostopno na: https://www.gov.si/assets/ministrstva/MF/Proracun-direktorat/Drzavni-proracun/Zakljucni-racun/2024-ZR/Obrazlozitev-posebni-del/ZR2024-500-III_3_4111_VRHOVNO-SODISCE-RS.pdf

fizičnih pisanj prek CDDC, informacijska varnost, zanesljivost sistemov, usposobljenost uporabnikov in dostopnost elektronskega sodstva),⁹⁷

- **splošni izzivi upravnega sodstva** (povečanja zavedanja o pomembnosti upravnega spora in razmislek o sredstvih za doseg tega cilja, npr. sprememba načina preverjanja znanja o upravnem sporu na pravniškem državnem izpitu, obvezno pripravništvo v okviru upravnega sodstva; pričakovanje strank po učinkovitejšem vodenju upravnega spora, pričakovanja strank po meritornem reševanju zadev v upravnem sporu).

Metodološko opredelitev zgornjih kategorij temelji na vsebinah javno dostopnih poročil o delu upravnega sodstva, na analizi obstoječe sodne prakse, na pridobljenih mnenjih sodnikov, ki sodijo v okviru upravnega sodstva, na pridobljenih informacijah Ministrstva za pravosodje in na osebnem izkustvu raziskovalcev in raziskovalk projekta.

3.1. Normativne vrzeli upravnega spora ter vpeljava novih institutov, potrebnih za učinkovito varstvo pravic

To poglavje obravnava normativne vrzeli v ureditvi upravnega spora ter možnosti za uvedbo oziroma razvoj novih institutov, ki bi lahko prispevali k učinkovitejšemu in celovitejšemu varstvu pravic posameznikov v upravnem sporu. Analiza je osredotočena na izbrane institute, pri katerih je bilo mogoče prepoznati potencial za izboljšanje na normativni ravni oziroma za spremembo ali nadgradnjo prakse na podlagi veljavnega pravnega okvira. Namen tega poglavja tako ni celovit prikaz vseh institutov upravnega spora, temveč identifikacija tistih področij, kjer raziskovalci prepoznavamo možnosti za izboljšanje učinkovitosti pravnega varstva.

Izbor obravnavanih institutov temelji na kombinaciji več metodoloških pristopov, ki omogočajo njihovo presojo z različnih vidikov. Pri tem so bili upoštevani zlasti dognanja pravne teorije in stališča, izoblikovana v sodni praksi, ugotovitve, pridobljene na podlagi intervjujev z vrhovnimi in upravnimi sodniki, ter osebne izkušnje in poglobljeno poznavanje področja raziskovalcev. Takšen večplastni pristop omogoča prepoznavanje ne le normativnih pomanjkljivosti veljavne ureditve, temveč tudi tistih vprašanj, pri katerih bi bilo mogoče z ustreznimi razlagami in razvojem sodne prakse izboljšati učinkovitost upravnega spora brez nujne zakonodajne intervencije.

V nadaljevanju so zato najprej analizirani izbrani instituti z vidika obstoječe normativne ureditve in njene uporabe v praksi, nato pa so izpostavljene možnosti njihovega nadaljnjega razvoja. Posebna pozornost je namenjena vprašanju, ali ugotovljene pomanjkljivosti terjajo zakonodajne spremembe oziroma uvedbo novih procesnih mehanizmov ali pa jih je mogoče preseči že z ustreznijo razlago in uporabo veljavnih pravil.

⁹⁷ O informatizaciji sodstva na splošno glej: Vrhovno sodišče (2026), *Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2025*, str. 42. Dostopno na https://www.sodisce.si/mma_bin2.php?nid=2026051514461308&static_id=2026051514383675, str. 59 in nasl. Glej tudi Vrhovno sodišče (2026) *Sodstvo se pospešeno digitalizira in pripravlja na sistemske spremembe*. Dostopno na https://www.sodisce.si/okrasb/objave/2026051514461308?utm_source.

3.1.1. Odprta vprašanja razmerja med ZUS-1 in ZPP

ZUS-1 je temeljni procesni okvir odločanja v upravnem sporu. ZUS-1 ima skupno le 110 členov, kar bistveno odstopa navzdol glede na temeljne procesne zakone na nekaterih drugih pravnih področjih (npr. ZPP ali ZKP, ki imata preko 500 členov). To že samo po sebi kaže, da je ureditev relativno skromna glede na kompleksnost procesnih vprašanj v upravnem sporu. Zakonodajalec je to vrzel doslej reševal z dopolnjevanjem pravil upravnega spora s pravili pravnega postopka.

Pravila pravnega postopka že od sprejetja prvega ZUS leta 1997 tvorijo pomemben del upravnega spora. Pravila pravnega postopka so se namreč tako na podlagi 16. člena ZUS kot na podlagi prvega odstavka 22. člena ZUS-1, sprejetega leta 2006, za tista vprašanja, ki jih omenjena zakona nista urejala, v upravnem sporu uporabljala primerno. Približevanje pravil pravnega postopka in upravnega spora je postalo še posebej intenzivno po sprejetju Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem postopku (ZPP-E).⁹⁸ ZPP-E je posegel v razmerje med ZUS-1 in ZPP, tako da veljavni drugi odstavek 22. člena ZUS-1 določa, da se v upravnem sporu uporabljajo pravila ZPP, če ZUS-1 ne določa drugače.

Bistvena novost veljavne ureditve je, da namesto primerne uporabe predvideva neposredno uporabo ZPP. Čeprav gre za precejšnjo spremembo za postopek odločanja v upravnem sporu, leta v zakonodajnem postopku ni bila deležna posebne obrazložitve, posledično pa tudi ni mogoče nedvoumno opredeliti zakonodajalčevega namena glede te spremembe. O namenu zakonodajalca je tako mogoče le ugibati. Morda je bil namen spremembe poenotiti pravila revizijskega postopka v pravnem postopku in v upravnem sporu, spremenjena uporaba pravil ZPP pa sredstvo za doseg tega cilja. Drug mogoč razlog je dosledno upoštevanje Nomotehničnih smernic Službe Vlade RS za zakonodajo, skladno s katerimi ni dopustna določitev smiselne uporabe zakonov, ki določajo posamezen postopek, temveč le njihova subsidiarna uporaba. Pomembno je sicer poudariti, da je bilo v zakonodajnem postopku opozorjeno, da noveliranje določb ZUS-1 z novelo ZPP-E pomeni kršitev pravne varnosti.⁹⁹

Trenutno (v času pisanja te pravne študije veljavno) razmerje med ZUS-1 in ZPP z vidika sodne prakse najboljše povzema sodba Vrhovnega sodišča X Ips 33/2024 z dne 19. 3. 2025, v kateri je sodišče navedlo:

»O razmerju med ZUS-1 in ZPP

13. ZUS-1 v 1. členu določa, da se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznic oziroma posameznikov in organizaciji proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo. V prvem odstavku 22. člena določa še, da se v upravnem sporu uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, če ta zakon ne določa drugače.

⁹⁸ Uradni list RS, št. 10/17.

⁹⁹ O tem Žuber, B. *Utemeljevanje upravnosodnih odločitev*, v: Novak, A, Pavčnik, M. (ur.) (2026) *Utemeljevanje pravnih odločitev*. Ljubljana: GV Založba, str. 159-160.

14. Opredelitev v 1. členu ZUS-1 - da se sodno varstvo pravic oseb v upravnem sporu zagotavlja po postopku, določenem v tem zakonu - vzpostavlja ZUS-1 kot temeljni zakon, ki ga je treba upoštevati pri izvedbi upravnega spora, saj ureja procesna vprašanja, povezana s to obliko sodnega varstva. V tem kontekstu je zato treba razlagati tudi nadaljnjo določbo prvega odstavka 22. člena ZUS-1 z napotilom o uporabi določb ZPP in jo razumeti tako, da se določbe zakona, ki ureja pravdni postopek (torej ZPP), uporabijo le, če ZUS-1 določenega vprašanja postopka ne ureja in je treba za zapolnitev take načrtovane praznine po izrecnem zakonskem odkazilu uporabiti določbe ZPP.

15. Iz navedenega izhaja, da so določbe ZUS-1 v razmerju do ZPP posebne (specialne) določbe in kot take izključujejo uporabo pravil pravnega postopka (določajo drugače) v zvezi z istim procesnim vprašanjem oziroma določenim postopkovnim institutom. Ob tem je besedna zveza "če ta zakon ne določa drugače" iz prvega odstavka 22. člena ZUS-1 večpomenska, saj je možnih načinov, ki pomenijo, da ZUS-1 glede posameznega instituta postopka določa drugače kot ZPP, več. Tako lahko ZUS-1 npr. drugače ureja postopek v primeru, če je z njegovo določbo izrecno izključena uporaba katere od določb ZPP oziroma določenega instituta pravnega postopka, ali če posamezna vprašanja oziroma institute ureja drugače, kot to izhaja iz določb ZPP, bodisi izrecno bodisi na način, ko je z razlago določb ZUS-1 mogoče ugotoviti, da je z njimi določeno vprašanje postopka urejena različno kot v pravdnem postopku, zaradi česar ne pride do uporabe ZPP. V teh primerih v ZUS-1 torej ni praznine in s tem ne razloga za uporabo pravil pravnega postopka, ki se morajo po sedaj veljavni ureditvi uporabiti na način, kot se določbe glasijo. Po noveli ZPP-E (Ur. l. RS, št. 10/17) namreč v prvem odstavku 22. člena ZUS-1 ni več predvidena primerna uporaba ZPP, zato je določbe slednjega mogoče izključiti le na podlagi ugotovitve, da je v ZUS-1 neko vprašanje drugače urejeno, ne pa več z argumentom, da se določeno pravilo pravnega postopka ne uporabi ali se uporabi prilagojeno, ker bi bilo drugačno ravnanje sicer v nasprotju z namenom in naravo upravnega spora.

16. Vrhovno sodišče z navedeno obrazložitvijo daje nadaljnjo razlago k temu, kar je zapisalo v 17. opombi sklepa X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2022 (da se po spremenjenem 22. členu ZUS-1 v upravnem sporu primarno uporablja ZPP razen glede vprašanj, ki jih ZUS-1 ureja drugače), s čimer odpravlja tudi morebitno pojmovno nejasnost o tem, kateri zakon je temeljni (specialni) predpis za vprašanja postopka upravnega spora.«

Teorija navaja, da se je v praksi izkazalo, da spremenjeno razmerje med pravili postopkov ni poseben izziv, ko se posamezna določba ZPP v upravnem sporu lahko uporabi neposredno in v celoti (npr. pri vročanju). Bistveno več vprašanj zastavljajo procesne situacije, ko to ni mogoče. Sodna praksa Vrhovnega sodišča je doslej te primere tudi po spremenjeni ureditvi, ki predpostavlja neposredno uporabo ZPP, razreševala s prilagojeno uporabo pravil ZPP na temelju razlage zakona.¹⁰⁰ S takšnim pristopom je Vrhovno sodišče prebilo jezikovno razlago zakona, saj je jezikovno jasno zakonsko zahtevo po neposredni uporabi pravil ZPP razlagalo kot možnost njihove primerne uporabe, kar je imelo učinek ustvarjanja novih pravil postopka. Ravnanje sodišča lahko razumemo, če izhajamo iz predpostavke, da novo razmerje med pravili pomeni, da je upravni

¹⁰⁰ Glej npr. sklep Vrhovnega sodišča X Ips 18/2019 z dne 12. julija 2018, kjer se je Vrhovno sodišče opredeljevalo do uporabe 214. člena ZPP (domneva o priznanju dejstev, ki jih stranka ne zanika) v upravnem sporu in izrecno zapisalo, da posebnosti upravnega spora modificirajo uporabo tega instituta.

spor posebna vrsta pravde, kar daje tudi simbolni poudarek načelni izenačenosti med strankami postopka ne glede na oblastveni položaj ene od njih.¹⁰¹ Na drugi strani je slabost takšnega pristopa v pravni negotovosti, saj stranka vse do končanja sodnega postopka ne ve, kakšno pravilo postopka se bo oblikovalo in uporabilo v njenem primeru. Glavno vprašanje pri reševanju izzivov, ki jih povzroča spremenjeno razmerje med pravili ZPP in ZUS-1, pa je, ali je sploh skladno z Ustavo, da je zakonodajalec predvidel neposredno uporabo določb ZPP v upravnem sporu. Odgovor na to vprašanje ni preprost niti ni enoznačen. Tu je ključnega pomena okoliščina, da je upravni spor drugače od pravnega postopka ustavna kategorija, koncept, temeljne značilnosti upravnega spora pa posledično izhajajo že iz Ustave.¹⁰² V tem smislu ni mogoče izključiti možnosti, da posamezno zakonsko pravilo postopka nasprotuje ustavnim temeljem upravnega spora, kar pa lahko odpira širšo razpravo glede ustavnosti in primernosti neposredne uporabe pravil ZPP v upravnem sporu. V naši upravnosodni praksi predstavljeni vidik do zdaj še ni bil obravnavan. Navedeno je zanimivo tudi glede na dejstvo, da je naša ureditev razmerja med pravili ZPP in ZUS-1 precejšen unikum v evropskem prostoru in da je v zadnjem obdobju prisoten celo obraten trend, tj. celovita zakonska kodifikacija pravil upravnega spora (za takšen pristop so se pred kratkim odločili na Hrvaškem, o čemer več v nadaljevanju študije).¹⁰³

Trenutna zakonska ureditev razmerja med ZPP in ZUS-1 pogosto terjaja sodno intervencijo v obliki opredeljevanja, ali in kako naj se posamezno pravno pravilo uporabi v konkretni zadevi pa tudi širše. Posledica sodne intervencije je vselej ta, da so stranke šele po odločitvi (najvišjega) sodišča seznanjene, kako naj se posamezno pravno pravilo v njihovi zadevi uporabi, kar ustvarja pravno negotovost. Takšno opredeljevanje sodišča tudi pogosto zabriše mejo med razlago prava in ustvarjanjem prava in s tem odpira vprašanje sistemske ustreznosti trenutne zakonske ureditve razmerja med ZPP in ZUS-1.¹⁰⁴

Stališča sodnikov do vprašanja ustreznosti trenutne ureditve razmerja med ZPP in ZUS-1 so različna. Večinsko mnenje sodnikov in sodnic Upravnega sodišča je, da trenutna ureditev ni ustrezna, kot rešitev pa vidijo vnovično vzpostavitev pravila o primerni uporabi zakona o pravnem postopku v upravnem sporu. Ne izključujejo možnosti, da se pravila upravnega spora celovito in izčrpno uredijo v novem zakonu, tako da uporaba pravil zakona, ki ureja pravdni postopek, ne bi bila več potrebna. Med sodniki in sodnicami Vrhovnega sodišča je bilo tudi zaznati podporo rešitvi, skladno s katero bi bil upravni spor celovito in avtonomno urejen v enem samem zakonu. Nekateri drugi so mnenja, da je trenutna ureditev v načelu ustrezna in da bi jo bilo treba ohraniti, da pa bi se jo dalo izboljšati z dodatno ureditvijo posameznih institutov (npr. prekluzije, posamezna vprašanja dokazovanja) v ZUS-1.

Sklepno je mogoče ugotoviti, da trenutna ureditev razmerja med ZPP in ZUS-1 ni najustreznejša. Kot možne rešitve se kažejo:

¹⁰¹ Tako Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 63.

¹⁰² Glej tretji odstavek 120. člena in 157. člen Ustave.

¹⁰³ Povzeto po Žuber, B. *Utemeljevanje upravnosodnih odločitev*, v: Novak, A, Pavčnik, M. (ur.) (2026) *Utemeljevanje pravnih odločitev*. Ljubljana: GV Založba, str. 159-160.

¹⁰⁴ Tako Žuber, B. (2026) *Upravno procesno pravo med kontinuiteto in transformacijo*, Pravna praksa 45 (22/23), str. 3.

- vnovična vzpostavitev pravila o primerni uporabi pravil pravnega postopka v upravnem sporu (vnovična vzpostavitev ureditve, kakršna je veljala pred ZPP-E),
- sprejem novega sodobnega zakona o upravnem sporu, ki celovito in avtonomno uredi vsa vprašanja upravnega spora,
- sprememba veljavnega ZUS-1, tako da se v njem na novo in avtonomno v razmerju do ZPP uredijo nekateri instituti, ki trenutno v praksi z vidika tega razmerja predstavljajo največ težav (npr. prekluzije, posamezna vprašanja postopka).

3.1.2. Odprta vprašanja razmerja med ZUS-1 in ZUP

Običajno je razmerje med ZUP in ZUS-1 obravnavano z vidika okoliščine, da se v upravnem sporu izvaja nadzor nad zakonitostjo delovanja uprave oziroma konkretnje, da se v upravnem sporu preverja (tudi) pravilnost in zakonitost uporabe pravil ZUP. V tem poglavju je to razmerje obravnavano z drugega zornega kota, in sicer kako lahko sprememba ZUP vpliva na odločanje v upravnem sporu.

V Državnem zboru je bila 23. oktobra 2025 sprejeta novela ZUP-I, v Uradnem listu Republike Slovenije št. je bila objavljena dne 6. novembra 2025, veljati pa je začela tri mesece po objavi v Uradnem listu, tj. 7. februarja 2026. Sprejetju novele ZUP-I ni sledila sprememba ZUS-1. V nadaljevanju študija na nekaterih izbranih primerih prikazuje nekatere negativne vplive novele ZUP-I z vidika pravne varnosti in predvidljivosti na odločanje v upravnem sporu.

Uvodoma izpostavljam primer ureditve pravice do odpovedi sodnemu varstvu. Novela ZUP-I je z novim 281.a členom ZUP uvedla institut odpovedi pravici do sodnega varstva, ki omogoča, da stranka že pred iztekom roka za vložitev tožbe doseže nastop pravnomočnosti odločbe.¹⁰⁵ Glede na zasnovo instituta odpovedi pravici do sodnega varstva je pričakovati, da bo v praksi najpogosteje uporabljen v primerih, ko zoper odločbo ne bo dovoljena pritožba, dovoljen pa bo upravni spor. Skladno z novim 281.a členom ZUP se stranka lahko odpove pravici do sodnega varstva neposredno po ustni razglasitvi odločbe, če odločba ni bila razglašena, pa po vročitvi dokončne odločbe, in sicer do izteka roka za vložitev tožbe. Sodnemu varstvu se lahko odpove v celoti ali deloma, tj. glede posamezne točke izreka oziroma vsebinsko ločljivih delov izreka. Stranka se lahko odpove pravici do sodnega varstva tudi glede sklepa, če ga je mogoče izpodbijati v upravnem sporu. Odpovedi pravici do sodnega varstva ni mogoče preklicati. V primeru odpovedi pravici do sodnega varstva postane odločba pravnomočna, ko organ prejme pisno izjavo ali ustno izjavo na zapisnik stranke oziroma zadnje stranke, če je teh več.¹⁰⁶ Na prvi pogled je institut odpovedi pravici do sodnega varstva razumeti kot dobrodošlo zakonsko novost, po drugi strani pa vse kaže, da so bili nekateri pomembni vidiki pri zakonskem urejanju tega instituta spregledani. Ena od pomembnih okoliščin je, da ZUS-1 nima procesnih določb, ki bi se nanašale na odpoved pravici do sodnega varstva v upravnem postopku. Postavlja se npr. vprašanje, kako naj sodišče ravna, če tožnik kljub

¹⁰⁵ Možnost odpovedi pravici do sodnega varstva je bila v ZUP posredno predvidna že doslej. Ker je izčrpanje pritožbe v upravnem postopku procesna predpostavka za upravni spor (prvi odstavek 6. člena ZUS-1), se je stranka z odpovedjo pravici do pritožbe obenem odpovedala tudi sodnemu varstvu.

¹⁰⁶ Odpoved pravici do sodnega varstva ni urejena le v novem 281. členu ZUP, temveč deloma tudi v petem odstavku 210.a člena ZUP in desetem odstavku 214.a člena ZUP. O tem glej Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 412.

poprejšnji podaji izjave o odpovedi pravici do sodnega varstva kasneje vložijo tožbo v upravnem sporu. Zavrženje tožbe iz tega razloga v ZUS-1 ni izrecno predpisano.¹⁰⁷ Enako pomembno je vprašanje, kako ravnati, če stranka ob vložitvi tožbe navaja, da je bila njena odpoved pravici do sodnega varstva posledica zmote (npr. zaradi napačnih informacij s strani organa) ali drugih napak v zvezi s podajanjem njene izjave. Kot vse kaže bo morala prve odgovore na ta vprašanja podati sodna praksa, pri čemer pa je že zdaj gotovo, da teh in podobnih procesnih situacij ne bo mogoče reševati le na temelju analogije s pravnimi učinki pravice do odpovedi pritožbi. Nadalje kar nekaj težav odpira v razmerju do strank povsem logično določitev, da odločba v primeru odpovedi pravici do sodnega varstva postane pravnomočna s prejemom izjave o odpovedi (četrty odstavek 281.a člena ZUP). Po ZUP-I je trenutek nastopa pravnomočnosti odločbe izrecno določen tudi v nekaterih drugih primerih.¹⁰⁸ To odpira vprašanje učinka takega nastopa pravnomočnosti v razmerju do zastopnika javnega interesa. Konkretno gre za dilemo, kako obravnavati tožbo zastopnika javnega interesa v upravnem sporu zoper odločbo, ki je v posledici izjav o odpovedi pravici do sodnega varstva glede na določbo 281.a člena ZUP že postala pravnomočna, zastopnik javnega interesa pa za njeno izdajo sploh ni vedel. Meritorna obravnava take tožbe bi povsem izničila nastop pravnomočnosti na podlagi 281.a člena ZUP, njeno zavrženje pa bi povsem izničilo koncept zastopnika javnega interesa kot tožnika v upravnem sporu (18. člen ZUS-1).¹⁰⁹ Po veljavni ureditvi namreč velja, da je zastopnik javnega interesa aktivno legitimiran za vložitev tožbe v upravnem sporu, tudi če ni bil stranka v postopku izdaje upravnega akta.¹¹⁰ Mora pa v takem primeru tožbo vložiti v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan (prvi odstavek 28. člena ZUS-1). Navedeno ne odpira le vprašanja medsebojne usklajenosti dveh izjemno pomembnih procesnih zakonov (ZUP in ZUS-1), temveč širšo razpravo tako o primernosti kot o ustavnosti instituta odpovedi pravici do sodnega varstva z vidika prekomernega posega v ustavna procesna jamstva.¹¹¹

Novela ZUP-I je prvič celovito uredila posebnosti vodenja in odločanja v upravnem postopku, v katerem se obravnavajo tajni podatki (glej novi 82.a člen, 146.a člen in 218.a člen ZUP). Z novo ureditvijo si je zakonodajalec prizadeval najti ustrezno ravnoesje med pravico do informacije in izjave kot sestavnima deloma načela zaslišanja stranke (9. člen ZUP) in javnim interesom, povezanim z zaščito tajnih podatkov, pri tem pa se zdi, da je nekatera strankina temeljna ustavna procesna jamstva nesorazmerno omejil. Po novi ureditvi lahko nastopi položaj, ko stranka ne bo imela možnosti seznanitve s celotnim stanjem zadeve, v kateri se je odločalo o njeni pravici, obveznosti ali pravni koristi. V tem primeru ureditev pooblaščenca, ki izpolnjuje zakonske pogoje za seznanitev s tajnimi podatki, podeljuje širši obseg informacijskih upravičenj, kot jih ima stranka, saj pooblaščenec, ki se s tajnimi podatki seznani, stranki le-teh ne sme razkriti (peti odstavek 146.a člena ZUP). Posledično lahko nastopi položaj, v katerem je odločitev v zadevi sprejeta na podlagi dejstev in okoliščin, s katerimi se stranka ni mogla seznaniti in se o njih izjaviti. Ustavnopravna problematičnost te situacije bo sicer odvisna od pomena in teže tajnih podatkov za odločitev v

¹⁰⁷ O tem Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 412-413.

¹⁰⁸ Glej npr. peti odstavek 229.a člena ZUP, peti odstavek 210.a člena ZUP v primerjavi z 224.a in 229.a členom pred ZUP-I. Določba 225. člena ZUP, ki se z ZUP-I ni spremenila, je glede nastopa pravnomočnosti v posamičnem primeru bistveno bolj interpretativno odprta od ureditve, ki velja po ZUP-I.

¹⁰⁹ Glej tudi Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 412-413.

¹¹⁰ Tako Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, Ljubljana, str. 104-105.

¹¹¹ Vsebinska odstavka povzeta po Žuber, B. (2026) *Upravna odločba po noveli ZUP-I v luči učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva*, Javna uprava 62 (1/2), str. 25-27.

posamezni upravni zadevi. Če imajo tajni podatki le obrobni ali dopolnilni pomen v zadevi, bo poseg v procesni položaj stranke manj intenziven. Povsem drugačen pa je položaj, ko tajni podatki predstavljajo ključno dejansko podlago za odločitev v zadevi. V tem primeru stranka zaradi nepoznavanja teh okoliščin izgubi položaj aktivnega nosilca procesnih pravic in postane zgolj objekt odločanja v lastni zadevi. Predstavljeni razlogi kažejo, da obravnavana ureditev nesorazmerno posega v ustavna procesna jamstva iz 22. člena Ustave (konkretno v strankino zmožnost učinkovitega uresničevanja procesnih pravic za zaščito svojega pravnega položaja) in s tem povezanimi 23. in 25. členom Ustave. Za predmetno študijo je še pomembnejši drug vidik. Novi ureditvi glede ravnanja s tajnimi podatki v ZUP ni sledila sprememba ZUS-1, kar pomeni, da podlaga za postopanje sodišča v teh primerih ostajajo (zgolj) določbe 332.a do 332.d člena ZPP. Te določbe omogočajo, da se tajni podatki, ki se uporabijo kot dokaz v upravnem sporu oziroma imajo drugače odločilen pomen za odločitev v zadevi, ne razkrijejo strankam. V trenutni procesni ureditvi bi to pomenilo, da bi se učinek izključitve strankine pravice do izjave po 82.a, 146.a in 218.a členu ZUP najkasneje v upravnem sporu (povsem) izničil. Obravnavani procesni položaj zagotovo ni bil cilj zakonodajalca, je pa zelo verjetna posledica okoliščine, da se je ob spreminjanju ureditve splošnega upravnega postopka namenilo premalo pozornosti učinkom sprememb na odločanje v upravnem sporu.¹¹²

Podobno kot zgoraj vprašanja razmerja med pravili upravnega postopka in upravnega spora odpirajo tudi naslednje procesne situacije, ki so po ZUP-I novost, vezane pa so na izdajo informativne odločbe. V zvezi z nevložitvijo ugovora zoper informativno odločbo sta možni tudi naslednji situaciji: i) da stranka ugovora ne vloži, nato pa zoper odločbo neposredno vloži tožbo v upravnem sporu, ii) da stranka kljub nevložitvi ugovora kasneje vloži pritožbo zoper odločbo. Če bi opisani situaciji obravnavali formalistično, bi to pomenilo, da tožbe oziroma pritožbe ne bi vsebinsko obravnavali. Opustitev vsebinske presoje odpira pomembne premisleke glede presoje izpolnjenosti pogojev za nastop zakonske fikcije odpovedi pravnemu sredstvu oziroma sodnemu varstvu. Stranka bi namreč lahko zatrjevala, da je ugovor (pravočasno) vložila, da z informativno odločbo sploh ni bila seznanjena, ali pa da je bila glede pomena ugovora oziroma njegovih procesnih posledic napačno poučena. Če bi v teh ali podobnih primerih odrekli vsebinsko obravnavo očitkov, bi pristali na tezo, da je zakonodajalec izključil vsak nadzor nad tem, ali je bila zakonska fikcija pravilno uporabljena, kar je nezdržljivo z ustavno pravico do pravnega sredstva oziroma sodnega varstva.

Očitki, ki se nanašajo na izpolnjenost pogojev za nastop fikcije odpovedi pravnemu sredstvu oziroma sodnemu varstvu, morajo biti deležni vsebinske obravnave, saj je le na ta način mogoče zagotoviti učinkovito uresničevanje pravice do izjave, pravice do pravnega sredstva in pravice do sodnega varstva. Ta se lahko zagotovi v okviru pritožbe zoper sklep prvostopenjskega organa o zavrženju pritožbe (240. člen ZUP) ali v upravnem sporu. Očitek je mogoče uveljavljati tudi v obnovi postopka v zvezi z obnovitvenim razlogom, da stranki ni bila dana možnost sodelovanja v postopku (9. točka 260. člena ZUP). Teorija in sodna praksa sta ta obnovitveni razlog doslej razlagala restriktivno in štela, da ni podan, če sta bila stranka ali stranski udeleženec sicer udeležena v upravnem postopku, vendar jima ni bila dana možnost, da se izjavita o dejstvih in okoliščinah,

¹¹² Širše o tem glej Žuber, B. (2026) *Upravna odločba po noveli ZUP-I v luči učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva*, Javna uprava 62 (1/2), str. 20-23.

pomembnih za odločitev, s čimer je bilo kršeno načelo zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP.¹¹³ Temeljni razlog za takšno stališče je bila okoliščina, da lahko stranka kršitve načela zaslišanja stranke uveljavlja v pritožbenem postopku oziroma pozneje v upravnem sporu. Prav v tem pogledu informativna odločba odpira novo perspektivo obravnavanega vprašanja. Zaradi nevrožitve ugovora odpade temeljni argument, na katerem je temeljila dosedanja razlaga, kar kaže na potrebo po njeni spremembi za doseg vsebinske obravnave očitka glede neizpolnjenosti pogojev za nastop fikcije po 5. odstavku 210.a člena ZUP.¹¹⁴

Namen študije v tem delu je bil pokazati, da se upravni postopek in upravni spor po svojem namenu, zasnovi in ciljih bistveno razlikujeta, da pa je nujno, da se ob spreminjanju pravil kateregakoli od teh postopkov že vnaprej identificira in presodi morebitne vplive sprememb na drug postopek, glede na ugotovitve pa po potrebi ustrezno prilagodi zakonska pravila v obeh postopkih. Odsotnost takšnega postopanja ima za posledico neusklajenost zakonov in nastanek praktičnih problemov pri odločanju v upravnem sporu, teh pa ni mogoče vselej ustrezno razrešiti zgolj s stališči sodišča v posameznih primerih oziroma z razvojem sodne prakse.

3.1.3. Glavna obravnava in dokazovanje v upravnem sporu

Sojenje na glavni obravnavi je človekova pravica, ki jo na mednarodni ravni med drugim zagotavljata 6. člen EKČP (pravica do poštenega sojenja) in 47. člen Listine EU o temeljnih pravicah (pravica do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča), na nacionalni ravni pa Ustava v 22., 23. in 24. členu. Institut glavne obravnave in z njim povezana vprašanja kot splošni zakon ureja ZUS-1 v členih od 51. do 60. Poleg ZUS-1 posebna pravila glede izvedbe glavne obravnave določajo tudi nekateri področni zakoni.¹¹⁵

ZUS-1 v prvem odstavku 51. člena vzpostavlja splošno pravilo, da sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi, sojenje na seji pa v 59. členu opredeljuje kot izjemo. V praksi je bila situacija v preteklosti ravno obratna. Sodišče je v veliki večini primerov sodilo na seji, le v manjšini zadev je odločilo po opravljeni glavni obravnavi.¹¹⁶ Šele v zadnjih letih je prišlo do preobrata, ključen razlog za spremembo pa so stališča pravne teorije o pomenu izvedene glavne obravnave in razvoj sodne prakse.¹¹⁷

Izvedba glavne obravnave je namenjena predvsem ugotavljanju dejanskega stanja, ki je med strankami sporno, in ga mora sodišče samo ugotavljati z izvedbo dokazov, ki so že bili izvedeni (ali

¹¹³ O tem glej Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP)*, 2. knjiga. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 658 in Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, str. 438. Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča I Up 1244/2003 z dne 13. 11. 2003.

¹¹⁴ Odstavek povzet po Žuber, B. (2026) *Upravna odločba po noveli ZUP-I v luči učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva*, Javna uprava 62 (1/2), str. 13-15.

¹¹⁵ Npr. 115. člen Zakona o revidiranju (v nadaljevanju ZRev-2), Uradni list RS, št. 65/08 in nasl.

¹¹⁶ O pretekli praksi Upravnega sodišča v zvezi z izvajanjem glavnih obravnav in razlogih za prevladujoče sojenje na sejah glej Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 146-148. Žuber, B. *Pomen glavne obravnave v upravnem sporu*, v: Kambič, M., Škrubej, K. (ur.) (2019) *Odsev dejstev v pravu: da mihi facta, dabo tibi ius: liber amicorum Janez Kranjc*. Ljubljana: Pravna fakulteta univerze v Ljubljani, str. 487, 489.

¹¹⁷ V zvezi s stališči pravne teorije glej Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 146-148.

predlagani) v postopku izdaje upravnega akta, pa tudi novih dokazov, če niso omejeni s prekluzijo.¹¹⁸ Glavna obravnava se lahko izvede tudi zaradi obravnave pravnih vprašanj.¹¹⁹ ZUS-1 ureja zgolj posamezna vprašanja vodenja glavne obravnave (55. do 58. člen ZUS-1), v preostalem delu se glede izvedbe glavne obravnave uporabljajo določbe ZPP. Na glavni obravnavi se izvaja tudi materialno procesno vodstvo, način njegovega izvajanja pa je v veliki meri odvisen od razlogov, zaradi katerih se glavna obravnava izvede.¹²⁰

Opustitev izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu pomeni poseg v človekovo pravico iz 22. člena Ustave. Da bi bil tak poseg ustavno dopusten, mora temeljiti na izrecni ustavnoskladni zakonski ureditvi, ta pa mora biti v sodni praksi kot izjema restriktivno interpretirana.¹²¹ Če sodišče izda sodbo brez glavne obravnave v nasprotju z določbami ZUS-1, to predstavlja bistveno kršitev določb postopka (četrti odstavek 75. člena ZUS-1).

Kot normative vrzeli pri ureditvi glavne obravnave izpostavljamo zakonsko ureditev dveh izjem od obveznosti izvedbe glavne obravnave v 59. člena ZUS-1. Prva se nanaša na drugo alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1 (gre za določitev, da sodišče lahko odloči na seji kljub spornemu dejanskemu stanju, če stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno s tem zakonom sodišče ne more upoštevati, ali predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev). V sklepu X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 je Vrhovno sodišče zavzelo stališče, da je določba druge alineje takrat veljavnega 59. člena ZUS-1¹²² protiustavna, opustitev izvedbe glavne obravnave na podlagi te izjeme pa pomeni kršitev človekove pravice do glavne obravnave iz 22. člena Ustave, zato Upravno sodišče te zakonske izjeme ne sme več uporabljati. Pri tem se je Vrhovno sodišče oprlo na lastno ustavnoskladno razlago zakona in na razlago 22. člena Ustave, ki jo je Ustavno sodišče podalo v odločbi Up-360/16 z dne 18. junija 2020.¹²³ Obravnavana zadeva je izhodiščno posebna, saj ni posebej običajno, da se o protiustavnosti zakonske določbe izreka redno sodišče. Njena nadaljnja posebnost je, da je Vrhovno sodišče z utemeljevanjem razlage prava dejansko razveljavilo zakonsko določbo brez formalnega *erga omnes* učinka, kakor to velja za razveljavitvene odločbe Ustavnega sodišča. V posledici sprejetja tega stališča sodišče sporne določbe ni več uporabljalo kot podlage za opustitev izvedbe glavne obravnave, se pa na sprejeto stališče Vrhovnega sodišča ni kaj prida oziral zakonodajalec. Ta namreč kljub spreminjanju tega zakonskega člena sporne določbe z novelo ZUS-1C ni črtal. Iz zakonodajnega gradiva lahko celo razberemo, da naj ta določba skladno z novejšo ustavnosodno prakso ne bi bila (več) v neskladju z Ustavo, zato tudi ni bila črtana. Sporna določba je danes del veljavnega 59. člena ZUS-1, sodišče pa je pri odločanju še vedno ne uporablja.¹²⁴

¹¹⁸ Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 99.

¹¹⁹ O tem Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 148.

¹²⁰ Obširno o izvajanju materialnega procesnega vodstva v upravnem sporu glej Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 119-156.

¹²¹ Prim. sklep Vrhovnega sodišča X Ips 22/2020 z dne 26. 8. 2020.

¹²² Ta je določala, da sodišče lahko odloči brez glavne obravnave, če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, vendar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih po tem zakonu sodišče ne more upoštevati (52. člen ZUS-1) ali pa predlagana nova dejstva in dokazi niso pomembni za odločitev.

¹²³ V tej odločbi je Ustavno sodišče navedlo, da pravica do glavne obravnave ni namenjena le izvedbi dokazov, temveč tudi temu, da na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo, potrebno za presojo, ki jo mora sodišče opraviti v upravnem sporu.

¹²⁴ O tem Žuber, B. *Utemeljevanje upravnosodnih odločitev*, v: Novak, A, Pavčnik, M. (ur.) (2026) *Utemeljevanje pravnih odločitev*. Ljubljana: GV Založba, str. 157-158.

Drug primer je izjema iz tretje alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1, ki predvideva, da lahko sodišče odloči na seji kljub spornemu dejanskemu stanju, če stranke predlagajo zgolj take dokaze, ki niso potrebni za ugotovitev spornih dejstev, saj jih je mogoče ugotoviti tudi brez izvedbe predlaganih dokazov. Teorija to določbo kritizira, saj da na njeni podlagi ni mogoče ugotoviti, kako se lahko v sodnem postopku med strankami sporna dejstva ugotavljajo brez izvajanja dokazov.¹²⁵

Upravni sodniki in vrhovni sodniki so v intervjujih nakazali naklonjenost izvajanju glavnih obravnav, pri tem pa so bili tudi enotni, da glavna obravnava ne sme biti normativno urejena in razumljena le kot eno od nujnih dejanj postopka (ti. »nujni obredni ples«), temveč mora to dejanje postopka imeti dejanske pozitivne učinke na hitrost, koncentracijo in učinkovitost sodnega varstva. Bili so enotni tudi v stališču, da se mora ta vidik odražati tako pri normativni ureditvi izvajanja glavne obravnave kot tudi pri urejanju izjem od obveznosti njene izvedbe. V intervjujih z vrhovnimi sodniki je bilo izpostavljeno tudi, da bi bilo smiselno razmišljati o internih izobraževanjih in usklajevanjih sodnikov Upravnega sodišča glede izvajanja glavnih obravnav (v smislu izmenjave dobrih praks). Prav tako je bilo nakazano, da je v posameznih primerih, o katerih odloča Vrhovno sodišče, še vedno mogoče identificirati težave pri izvajanju dokazovanja pri sojenju v upravnem sporu na prvi stopnji. Prav tako so mnenja, da je v praksi še vedno veliko težav v zvezi z oblikovanjem dokazne ocene. V tej zvezi so bile dane tudi pobude po *de lege ferenda* razmisleku, ali bi posamezne določbe glede dokazovanja v ZUS-1 uredili drugače in jih prilagodili posebnostim upravnega spora (v tem delu se torej ne bi več uporabljal ZPP).

3.1.4. Prekluzija v upravnem sporu in omejevanje vlog

Na področju ukrepov za zagotavljanje hitrosti in koncentracije postopka je novela ZUS-1C storila pomemben korak naprej z razširitvijo 20. člena ZUS-1, ki sedaj daje Upravnemu sodišču pooblastilo odrediti omejitev števila in obsega vlog strankam, možnost zahtevati povzetek najbolj bistvenih navedb in določiti rok za pošiljanje vlog pred narokom. Gre za dobrodošle novosti, ki Upravnemu sodišču zagotavljajo več fleksibilnosti in več možnosti voditi postopek hitro in učinkovito tudi na način, da strankam naloži ustrezen del bremena za predložitev bistvenih navedb in dokazov v jasni, hitro dostopni in pregledni obliki.

Kljub temu se z razvojem upravnosodne prakse glede navajanja novot in glede morebitnih omejitev razlogov, ki jih je mogoče uveljavljati v sodnem varstvu, kaže potreba po odzivu zakonodajalca in jasnejši ureditvi nekaterih teh vprašanj. Prvo takšno vprašanje je pogoj materialnega izčrpanja rednih pravnih sredstev v upravnem postopku za potrebe dostopa do Upravnega sodišča oziroma uveljavljanja različnih tožbenih razlogov v upravnem sporu. Upravnosodna praksa je tako dolgo časa razlagala 6. člen ZUS-1, ki določa pogoj izčrpanja rednih pravnih sredstev v upravnem postopku pred dostopom do Upravnega sodišča na način, da mora to pravno sredstvo biti izčrpano ne le formalno (na način, da je denimo pritožba vložena in je o njej odločeno), pač pa tudi materialno (torej da je stranka pred upravnimi organi dejansko uveljavljala argumente glede napačne uporabe materialnega prava, ki jih uveljavlja v upravnem sporu). S to prakso je presekalo Vrhovno sodišče, ki je v zadevi X Ips 40/2022 z dne 13. 9. 2023 poudarilo, da določba 6. člena ZUS-1

¹²⁵ O tem Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 103 in Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 510.

predvideva le formalno, ne pa tudi materialnega izčrpanja pritožbe, zato slednje ne more biti pogoj za uveljavljanje novih razlogov v upravnem sporu. Po našem mnenju bi bilo na mestu razmisliti o ustrezni prilagoditvi pravil upravnega spora na način, da bi se pogoj materialnega izčrpanja pritožbe v upravnem postopku ponovno uveljavil, z ustreznimi omejitvami za situacije, ko stranka določenih okoliščin ali razlogov ni mogla uveljavljati kljub svoji siceršnji skrbnosti. V tem kontekstu bi veljalo razmisliti tudi o dopolnitvi ZUP z določbo, ki bi bila po vsebini podobna določbi 286.b člena ZPP,¹²⁶ skladno s katero mora stranka kršitve pravil postopka uveljavljati že pred prvostopenjskim sodiščem takoj ko je mogoče, sicer je glede uveljavljanja teh procesnih kršitev prekludirana. Vsaj v omejenem obsegu – denimo na način, da je bistvene kršitve upravnega postopka treba uveljavljati najpozneje v pritožbi, saj jih sicer ni mogoče uveljavljati v upravnem sporu – bi veljalo to ureditev implementirati tudi v ZUP, saj bi se tako zagotovilo večja pomen in učinkovitost pravnih sredstev v upravnem postopku ter spodbudilo stranke k dolžni skrbnosti za sanacijo morebitnih nezakonnosti že v upravnem postopku. Posledično bi takšna ureditev lahko pripomogla k razbremenitvi Upravnega sodišča. Uvedba takšnega mehanizma vzpostavi večjo vsebinsko povezanost med upravnim postopkom (vsaj v fazi odločanja o pravnih sredstvih) in upravnim sporom, vendar po vsebini lahko pomeni tudi prekomeren poseg v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, če stranke za takšne posledice neustreznega nastopa v upravnem postopku ne vejo, upoštevaje, da v upravnem postopku tudi ni obvezno zastopanje po odvetniku ali drugem ustrezno kvalificiranem zastopniku. V primeru uvedbe takšnega mehanizma (na posameznem področju) bi zato bilo treba razmišljati tudi o ustrezni ureditvi zastopanja.

V svoji novejši sodni praksi je vprašanju ureditve prekluzij glede navajanja tožbenih novot precej pozornosti namenilo Vrhovno sodišče, ki si je z analizo ZUS-1 in ZPP prizadevalo vzpostaviti koherenten sistem prekluzij ob upoštevanju določb obeh procesnih zakonov, ki se uporabljata v upravnem sporu. Tako je v sodbi X Ips 33/2024 z dne 19. 3. 2025 pojasnilo, kakšne procesne omejitve glede navajanja tožbenih novot izhajajo iz procesne ureditve upravnega spora. Opozorilo je na glavno omejitev glede navajanja novih dejstev in dokazov iz 20. člena ZUS-1, skladno s katero navajanje teh novot ni možno, če jih je stranka lahko navedla že v upravnem postopku, to določbo pa je povežalo z 52. členom ZUS-1. Pri tem je opozorilo, da je presoja, ali stranka novot brez svoje krivde ni mogla uveljavljati že prej, odvisna od načina vodenja postopka in dogajanja v njem – če je pristojni organ (ali sodišče) tekom postopka spremenil materialnopravno diagnozo spora, zaradi česar je postal relevanten za odločitev drug sklop dejstev, potem glede navajanja dejstev in dokazov v zvezi s tem novim sklopom stranka ne sme biti prekludirana.¹²⁷ Nadalje je Vrhovno sodišče opozorilo, da bo v fazi postopka pred izvedbo glavne obravnave nastop prekluzije odvisen od aktivnega ravnanja sodišča, ki strankam postavi rok za predložitve navedb in dokazov o relevantnih dejstvih (prvi odstavek 45. člena ZUS-1). Poleg tega pa (če sodišče prekluzije ne vzpostavi že prej z uporabo pooblastila iz 45. člena ZUS-1) velja tudi prekluzija navajanja novih dejstev in dokazov, ki nastopi po prvem naroku za glavno obravnavo skladno z 286. členom ZPP.¹²⁸

Opisana ureditev je smiselna in po naši oceni zagotavlja učinkovite mehanizme za pospešitev in koncentracijo postopka, obenem pa sodišču omogoča dovolj fleksibilnosti, da koncentracijo

¹²⁶ Ta določba se uporablja tudi v upravnem sporu glede morebitnih kršitev postopka pred Upravnim sodiščem. Glej npr. sodbo Vrhovnega sodišča X Ips 251/2017 z dne 25. 4. 2018.

¹²⁷ Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 33/2024 z dne 19. 3. 2025, 20. točka obrazložitve.

¹²⁸ Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 33/2024 z dne 19. 3. 2025, 23. točka obrazložitve.

postopka še pospeši, če oceni, da lahko spor reši hitreje. Ta ureditev zagotavlja tudi ustrezna procesna jamstva strankam, saj jim kljub časovnim omejitvam omogoča navesti vsa relevantna dejstva in dokaze, če so te dovolj skrbne in aktivne. Vendar pa ne gre spregledati, da opisana ureditev ne izhaja jasno iz samega ZUS-1, zato se stranke in pooblaščenca v upravnem sporu, ki jim ni znana praksa Vrhovnega sodišča o tem vprašanju, s to ureditvijo ne bodo mogli seznaniti že na podlagi študija ZUS-1. Glede na velik pomen, ki ga ima ureditev prekluzij v upravnem sporu za tek postopka in za uspešno uveljavljanje pravice do sodnega varstva s strani strank, to predstavlja normativno vrzel, ki bi jo bilo treba zapolniti z jasno, celovito in pregledno ureditvijo prekluzij v ZUS-1. Poleg tega pa vprašanje prekluzij pogosto ni urejeno le v ZUS-1 in ZPP, pač pa ga urejajo tudi posamezni področni zakoni, pri čemer je ureditev lahko celo takšna, da povsem poruši sistem prekluzij iz splošne ureditve ali pa prekomerno posega v procesna jamstva, ki jih stranki zagotavlja denimo 22. člen Ustave.

Tako denimo 113. člen Zakona o revidiranju (ZRev-2)¹²⁹ določa, da tožnik v postopku sodnega varstva ne more navajati novih dejstev in predlagati novih dokazov. Glede na zgoraj opisana stališča Vrhovnega sodišča takšna izrazito stroga ureditev prekluzije lahko pomeni prekomeren poseg v ustavna procesna jamstva strank, ki novih dejstev in dokazov ne morejo navajati celo, če jim v zvezi s tem ni mogoče pripisati nikakršne krivde. Posledično pa je v tem oziru omejeno tudi Upravno sodišče, ki ob ugotovitvi, da je za spor relevantna druga materialnopravna podlaga kot jo je uporabila toženka, ne bo moglo samo ugotoviti dejanskega stanja in celovito rešiti spora. V novejših predpisih s področja reguliranih sektorjev (npr. 491. člen ZBan-4¹³⁰ in 479. člen ZTFI-1¹³¹) je prekluzija urejena mileje, in sicer na način, da stranka novote lahko uveljavlja, če izkaže, da jih brez svoje krivde ni mogla uveljavljati v upravnem postopku. Vendar pa se takšna ureditev vsebinsko ne razlikuje od splošne ureditve iz tretjega odstavka 20. člena ZUS-1, zato bi bilo tovrstne določbe v področnih zakonih zaradi preglednosti in koherentnosti smiselno opustiti.

Na drugi strani pa so na nekaterih področjih upravnega spora prekluzije praktično neobstoječe. Tako iz ustaljene prakse Upravnega sodišča¹³² izhaja, da v okoljsko relevantnih zadevah s pravom EU praviloma ni skladno splošno pravilo upravnega spora o prekluzijah, urejeno v tretjem odstavku 20. člena in 52. členu ZUS-1. Večjega pomena je namreč širok dostop do sodišč zadevne javnosti in s tem povezana celovita presoja materialne ali postopkovne pravilnosti sprejete odločitve, razen če gre za argument, ki pomeni zlorabo postopka ali ki je podan v slabi veri. To stališče Upravno sodišče utemeljuje s sklicevanjem na sodno prakso Sodišča EU.¹³³ Zaradi preglednosti in jasnosti bi morebitne tovrstne odstopi od splošne procesne ureditve prekluzij v upravnem sporu bilo smiselno posebej urediti v relevantnem področnem zakonu in pri poskrbeti za uresničevanje cilja pospešitve in koncentracije postopka s takšno ureditvijo prekluzij, ki bi upoštevala standarde, ki jih je v svoji praksi vzpostavilo SEU.

Glede na povedano se na področju prekluzij v upravnem sporu kažejo vrzeli pri jasnosti, preglednosti in dostopnosti splošne ureditve tega vprašanja. Ureditev je namreč kompleksna in

¹²⁹ Uradni list RS, št. 65/08, 63/13 - ZS-K, 84/18, 115/21, 85/24.

¹³⁰ Uradni list RS, št. 15/26.

¹³¹ Uradni list RS, št. 77/18, 17/19, 66/19, 49/20 - ZIUZEOP, 123/21, 45/24, 77/25.

¹³² Npr. sodba Upravnega sodišča I U 1162/2023-90 z dne 4. 7. 2025.

¹³³ Npr. sodbi Sodišča EU št. C-72/12 z dne 7. 11. 2013 in št. C-137/14 z dne 15. 10. 2015.

terja sočasno branje in kombiniranje ZUS-1 ter ZPP skupaj s poznavanjem razlage določb obeh zakonov, kakršno sta podala Upravno in predvsem Vrhovno sodišče. Za potrebe zagotavljanja ustrezne informiranosti strank in njihovih pooblaščenecv o ureditvi prekluzij v upravnem sporu bi zato bila na mestu vzpostavitev celovitega in jasnega pravnega okvira tega vprašanja v samem ZUS-1. Ob tem pa je področje upravnega sodstva soočeno še z mnogimi partikularnimi ureditvami prekluzij v različnih področnih zakonih, ki v nekaterih primerih prekluzij sploh ne dopuščajo, v drugih pa predvidevajo tako stroge prekluzije, da sta ogrožena pravica strank do sodnega varstva, pa tudi zmožnost Upravnega sodišča ugotoviti vsa pravno relevantna dejstva in uspešno razrešiti spor. Posledično bi bilo potrebno opraviti celovito analizo prekluzij po različnih upravnopravnih področjih in presoditi, na katerih področjih sploh obstaja potreba po posebni ureditvi ter črtati zakonske določbe, ki urejajo prekluzije za področja, na katerih bi splošna ureditev zadoščala. Kjer pa je posebna ureditev prekluzij nujna (denimo na okoljskem področju) pa bi jo bilo treba ustrezno implementirati v področni zakon, s čimer bi se poskrbelo za njeno preglednost in dostopnost.

3.1.5. Organizacija upravnega sodstva

V upravnem sporu na prvi stopnji odloča Upravno sodišče, ki ima po ZS status specializiranega sodišča. Po drugem odstavku 12. člena ZUS-1 je njegova pritožbena stopnja Vrhovno sodišče, zato ima Upravno sodišče položaj višjega sodišča.¹³⁴

ZUS-1 v 11. členu določa, da o upravnem sporu na prvi stopnji praviloma odloča Upravno sodišče, razen če zakon določa drugače.

Vrhovno sodišče v upravnem sporu po veljavni zakonodaji lahko deluje kar v treh različnih vlogah:

- kot prvostopenjsko sodišče (npr. referendumski spor, volilni spor, sodni nadzor na akti sodnega sveta po 36. členu ZSSve, sodni nadzor nad razrešitvijo funkcionarja zaradi pravnomočne obsodbe na nepogojno kazen zavora, daljšo od enega leta zaradi naklepne kaznivega dejanja po 7. členu ZF)
- kot pritožbeno sodišče (primeri po ZUS-1, primeri po področni zakonodaji, npr. ZMZ-1)
- kot revizijsko sodišče (razvoj prava, enotnost sodne prakse, pomembna pravna vprašanja).

Vrhovni sodniki in sodnice so bili v intervjujih soglasni, da mora Vrhovno sodišče primarno opravljati svojo precedenčno vlogo razreševanja najpomembnejših pravnih vprašanj in poenotenja sodne prakse. Menijo, da bi morale Vrhovno sodišče le izjemoma delovati kot pritožbeno sodišče oziroma kot prvostopenjsko sodišče. Povečevanje števila teh primerov lahko povzroči okrnitev temeljne vloge Vrhovnega sodišča, česar ni mogoče sprejeti. Vrhovni sodniki in sodnice so bili soglasni v prizadevanjih, da se število primerov, ko Vrhovno sodišče deluje v funkciji prvostopenjskega oziroma pritožbenega sodišča zniža na najmanjšo možno raven. Pri tem je zlasti pomembna področna zakonodaja, saj prav ta v pretežnem delu določa posebne pristojnosti Vrhovnemu sodišču, ki niso lastne njegovi osnovni funkciji, temveč ga postavljajo v položaj, ko mora opravljati funkcijo prvostopenjskega oziroma pritožbenega sodišča.

¹³⁴ Glej drugi odstavek 97. člena ZS v zvezi s tretjo točko drugega odstavka 98. člena ZS.

Sodniki in sodnice v opravljenih razgovorih niso bili enotnega mnenja, kako spremeniti organizacijo upravnega sodstva. Nekateri so bili mnenja, da je sedanja organizacija (dvostopenjsko upravno sodstvo, v katerem Vrhovno sodišče deluje kot instanca Upravnemu sodišču) povsem ustrezna, da pa bi bilo nujno potrebno povečati število sodnikov na prvi stopnji. Nekateri sodniki se zavzemajo za tristopenjsko upravno sodstvo, kar bi pomenilo, da bi poleg Upravnega in Vrhovnega sodišča imeli še Višje upravno sodišče po vzoru Višjega delovnega in socialnega sodišča. Kot alternativo predlagajo pritožbene senate, ki bi delovali na Upravnem sodišču. Pritožbeni senati bi odločali o nedejavnostnih pritožbi. Prednost take ureditve bi bila v hitrejšem in učinkovitejšem postopku za stranke. Prav tako bi se ohranil dostop do Vrhovnega sodišča na temelju izrednih pravnih sredstev. Kot slabost pritožbenih senatov, ki bi delovali v okviru Upravnega sodišča se omenja njihova nesamostojnost v pogledih (organizacijsko bi bili vendarle del Upravnega sodišča), prav tako bi lahko težave povzročalo prehajanje med rednim in pritožbenim sodnikom.

3.1.6. Senatno sojenje in sojenje po sodniku posamezniku

Novela ZUS-1C je bistveno spremenila ureditev načela kolegialnosti oziroma zbornega sojenja v upravnem sporu. Uvedla je namreč pravilo sojenja po sodniku posamezniku (prvi odstavek 13. člena ZUS-1), senatno sojenje pa se izvaja le v primerih, ko tako določa zakon (drugi odstavek 13. člena ZUS-1) oziroma če tako na predlog sodnika, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje, odloči predsednik sodišča, ker gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj (tretji odstavek 13. člena).

Po nekaj letih izvajanja nove ureditve¹³⁵ ni pretirano reči, da senatno sojenje na Upravnem sodišču praktično izumira. Sojenje po sodniku posamezniku je bilo relativno pogosto že pred začetkom uporabe novele ZUS-1C. V letu 2022 je Upravno sodišče tako izvedlo glavno obravnavo v 691 zadevah, od tega v 165 zadevah po senatu in v 526 po sodniku posamezniku;¹³⁶ podatki o sestavi sodišča pri odločanju brez izvedbe glavne obravnave pa niso javno dostopni. V letu 2024, ko je v celoti veljala nova ureditev, so sodniki predlagali senatno sojenje v 20 zadevah;¹³⁷ v letu 2025 pa je bilo takih predlogov 16.¹³⁸ Glede na to, da je Upravno sodišče v letu 2025 rešilo 7.401 zadev,¹³⁹ torej senatno sojenje na tem sodišču praktično več ne obstaja.

Zakonodajalčev namen ob uveljavitvi sojenja po sodniku posamezniku kot izhodišča v upravnih sporih ni bil v dejanski izvotlitvi senatnega sojenja. Vlada kot predlagateljica novele ZUS-1C je v predlogu novele poudarila, da bo kljub predlagani novi rešitvi sojenja po sodniku posamezniku »Upravno sodišče še vedno sodilu tudi v senatu, in sicer če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je od odločitve o tožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna,

¹³⁵ Novela ZUS-1C se je začela uporabljati 28. 6. 2023.

¹³⁶ Upravno sodišče (2023) *Letno poročilo o poslovanju Upravnega sodišča za leto 2022*, str. 16. Dostopno na povezavi: https://sodisce.si/usrs/osnovne_informacije_o_sodiscu/pomembni_dokumenti/.

¹³⁷ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju Upravnega sodišča za leto 2024*, str. 15. Dostopno na povezavi: https://sodisce.si/usrs/osnovne_informacije_o_sodiscu/pomembni_dokumenti/.

¹³⁸ Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju Upravnega sodišča za leto 2025*, str. 14. Dostopno na povezavi: https://sodisce.si/usrs/osnovne_informacije_o_sodiscu/pomembni_dokumenti/.

¹³⁹ Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju Upravnega sodišča za leto 2025*, str. 5. Dostopno na povezavi: https://sodisce.si/usrs/osnovne_informacije_o_sodiscu/pomembni_dokumenti/.

ali če tako določa drug zakon. Če so ti pogoji izpolnjeni, poda sodnik posamezniku, ki mu je bila zadeva dodeljena v reševanje, po predlagani ureditvi predsedniku sodišča predlog, da se o zadevi odloča v senatu.¹⁴⁰ Predlagateljica je tako senatno sojenje predvidela kot možnost organizacijske narave, namenjeno zapletenim zadevam glede pravnih ali dejanskih vprašanj in zadevam, v katerih je od odločitve mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse upravnega sodišča še ni ali je takšen način senatne odločitve namenjen njenemu poenotenju.¹⁴¹

Glede na predstavljeno statistiko odločanja Upravnega sodišča po sodniku posamezniku je mogoče ugotoviti, da je ukrep v celoti dosegel cilj učinkovitejše porabe kadrovskih in materialnih kapacitet Upravnega sodišča, kar je legitimen in zaželen cilj, ki sočasno sam po sebi tudi ne pomeni, da je kakovost sojenja ali sodb na Upravnem sodišču slabša.¹⁴² Po drugi strani pa gotovo ni bil dosežen zakonodajalčev cilj ohraniti senatno sojenje v primerih zapletenih zadev ali reševanja pomembnih pravnih vprašanj, saj ob upoštevanju vloge Upravnega sodišča in pomena ter raznolikosti zadev, v katerih odloča, takšnih zadev denimo v letu 2025 od 7.401 ni bilo le 16 (torej cca. 0,2 %).

Pri tem ne gre spregledati, da sojenje v senatu glede na dikcijo 1. točke drugega odstavka 13. člena ZUS-1 ni možnost, za katero bi se sodnik posameznik lahko odločil na podlagi lastne diskrecije. Gre namreč za pravno vezano odločanje, zato, če so podane okoliščine, ki narekujejo senatno sojenje, sodnik skladno s tretjim odstavkom 13. člena ZUS-1 mora podati predlog predsedniku sodišča za senatno sojenje. Tretji odstavek 13. člena ZUS-1 namreč določa, da sodnik »poda« tak predlog ob izpolnjenosti pogojev, ne pa, da ga »lahko poda«. Pri tem je skladno s tretjim odstavkom 75. člena ZUS-1 v povezavi s 1. točko drugega odstavka 339. člena ZPP nepravilna sestava sodišča tudi v upravnem sporu opredeljena kot absolutna bistvena kršitev, zato je sojenje po sodniku posamezniku v zadevi, v kateri bi skladno s 13. členom ZUS-1 moral soditi senat, lahko obremenjeno z absolutno bistveno kršitvijo.¹⁴³

Glede na opisano se zdi, da je nova pravna ureditev sestave Upravnega sodišča pripeljala do podobne situacije, kot je v preteklosti veljala glede izvajanja glavnih obravnav v upravnem sporu. Četudi je pri teh veljalo splošno pravilo sojenja na glavni obravnavi (51. člen ZUS-1), so se v praksi izvajale zgolj izjemoma.¹⁴⁴ Podobno tudi zdaj ZUS-1 določa pravilo sojenja po sodniku posamezniku in okoliščine, v katerih je treba soditi v senatu, pa sojenje poteka praktično izključno po sodniku posamezniku.

Razlogov za nastalo takšno situacijo je najbrž več. Eden pomembnejših je gotovo normativna ureditev prehoda sojenja s posameznika na senat. Sodnik, ki mu je dodeljena zadeva, namreč ne

¹⁴⁰ Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu*. EVA: 2022-2030-0019, str. 18. Dostopno na povezavi: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/25fc7e7a12a8297043b07e6a6f6231127f674c6ae2b1de243d632e409775b13c>.

¹⁴¹ Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu*. EVA: 2022-2030-0019, str. 18. Dostopno na povezavi: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/25fc7e7a12a8297043b07e6a6f6231127f674c6ae2b1de243d632e409775b13c>.

¹⁴² Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborni sojenje v upravnem sporu*, Podjetje in delo, 2/2022, str. 224.

¹⁴³ Sodne prakse Vrhovnega sodišča, ki bi obravnavala posledice morebitne nepravilne sestave Upravnega sodišča po noveli ZUS-1C, še ni.

¹⁴⁴ Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 11.

more o odstopu zadeve senatu odločiti sam, pač pa mora predsedniku sodišča dati predlog za odločanje o senatu. To posledično od sodnika terja napor priprave in ustrezne utemeljitve predloga, o katerem bo na koncu odločil predsednik sodišča, kar ima lahko že samo po sebi odvrta učinek. Ta učinek je lahko še hujši, če vodstvo sodišča vsaj občasno takšen predlog zavrne, če sodnik iz kakršnegakoli razloga ni v najboljšem odnosu z vodstvom ali če ob veliki (pre)obremenitvi Upravnega sodišča vlada klima, ki sili k čim hitrejšemu reševanju zadev s čim manj trenja.

Predlagateljica zakona se je pri ureditvi postopka odstopa zadeve senatu zgledovala po in sklicevala na ureditev po Zakonu o kolektivnih tožbah (ZKoT) in na ureditev gospodarskih sporov iz ZPP.¹⁴⁵ Slednji tako v 486.a členu določa, da lahko sodnik posameznik »izjemoma predlaga predsedniku višjega sodišča, da se zadeva odstopi v odločitev senatu treh sodnikov, če gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj.« Ta ureditev senatnega sojenja se torej nanaša na gospodarske spore, ki potekajo pred prvostopenjskim – okrožnim sodiščem,¹⁴⁶ s sicer dosledno uveljavljenim načelom sojenja po sodniku posamezniku, kar je pri prvostopenjskih sodiščih tudi običajno.

Že neposredno iz besedila 486.a člena ZPP, ki govori o tem, da sodnik posameznik *lahko izjemoma* predlaga senatno sojenje, je vidno, da je na normativni ravni postopek odstopa zadeve senatu predviden za najbolj izjemne primere, sodnik pa ima pri odločanju, ali bo tak predlog podal, polno diskrepcijo in ne gre za pravno vezano odločanje. Uporaba tega mehanizma v upravnem sporu, kjer je v določenih primerih skladno z ZUS-1 senatno sojenje obvezno, je v praksi lahko problematično tudi zato, ker zagotavljanje zakonitega postopka, neobremenjenega z (absolutnimi) bistvenimi kršitvami, ni v celoti v rokah sodnika, ki postopek vodi, pač pa vsaj deloma v rokah predsednika sodišča, ko odloča o predlogu za odstop zadeve senatu.

Pri tem takšen mehanizem odločanja o odstopu zadeve senatu lahko zagotavlja večjo enotnost prakse Upravnega sodišča glede tega vprašanja,¹⁴⁷ vendar je v praksi tudi takšna korist omejena, saj omogoča korigiranje prakse le v smer zavrnitve morebitnih neutemeljenih predlogov za senatno sojenje, ne omogoča pa zagotovitve senatnega sojenja v primeru, ko takšnega predloga ni. Tudi sicer glede na razpoložljive podatke očitno obstajajo precejšnje razlike med oddelki Upravnega sodišča glede predlogov za senatno sojenje. V letu 2025 je namreč 3 take prošnje dal oddelek za javne finance; 7 oddelek za premoženjska razmerja, okolje in prostor; 1 oddelek za varstvo ustavnih pravic; 2 zunanji oddelek v Novi Gorici; in 3 zunanji oddelek v Celju.¹⁴⁸ Zunanji oddelek v Mariboru denimo torej v letu 2025 ni dal nobenega predloga za senatno sojenje.

V praksi se zdi, da je bistveno bolje zaživela ureditev razmerja med senatnim sojenjem in sojenjem po sodniku posamezniku, ki skladno s 14. členom ZUS-1 velja za upravni oddelek Vrhovnega sodišča, ko to odloča o pritožbah. Skladno z drugim odstavkom 14. člena ZUS-1 tako o pritožbah

¹⁴⁵ Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu*. EVA: 2022-2030-0019, str. 18. Dostopno na povezavi: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/25fc7e7a12a8297043b07e6a6f6231127f674c6ae2b1de243d632e409775b13c>.

¹⁴⁶ Glej pojasnila k 119. členu predloga novele ZPP-E, str. 218. Predlog je dostopen na povezavi: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/a33d6a6c32586ae3242769590ed6243bf25d5d3f3357b19c0b68202a4045eb1f>.

¹⁴⁷ Prim. Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborno sojenje v upravnem sporu*, Podjetje in delo, 2/2022, str. 221.

¹⁴⁸ Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju Upravnega sodišča za leto 2025*, str. 14. Dostopno na povezavi: https://sodisce.si/usrs/osnovne_informacije_o_sodiscu/pomembni_dokumenti/.

Vrhovno sodišče odloča po sodniku posamezniku, ta pa lahko s sklepom sam odstopi zadevo v reševanje senatu, če oceni, da gre za zapleteno zadevo glede pravnih ali dejanskih vprašanj, ali če je od odločitve o pritožbi mogoče pričakovati rešitev pomembnega pravnega vprašanja, zlasti če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse ni ali ni enotna (tretji odstavek 14. člena ZUS-1). Čeprav ni javno dostopnih podatkov o deležu senatnega odločanja Vrhovnega sodišča, ko to odloča o pritožbah, je mogoče oceniti, da Vrhovno sodišče odloča v senatu v približno 8 do 10 % zadev.¹⁴⁹

Ni videti razloga, zakaj takšna ureditev mehanizma odstopanja zadev senatu, kot velja za upravni oddelek Vrhovnega sodišča, ne bi bila ustrezna za Upravno sodišče, ki je po svojem položaju višje sodišče.¹⁵⁰ Senatno sojenje tudi za sodnika predstavlja dodatno obremenitev v obliki časovnega in organizacijskega usklajevanja s preostalima članoma senata. V primeru nesoglasij o tem, kako rešiti spor, lahko bistveno podaljša čas, potreben za sprejem odločitve. Ob siceršnji veliki obremenjenosti upravnih sodnikov se ne zdi, da bi se odstopanje zadev senatu povečalo toliko, da bi bila nevtralizirana optimizacija poslovanja Upravnega sodišča, dosežena z uveljavitvijo novele ZUS-1C.

Skladno s 1. točko drugega odstavka 13. člena ZUS-1C je senatno sojenje pred Upravnim sodiščem predvideno v primeru kompleksnejših zadev ali pomembnih pravnih vprašanj, še posebej če glede teh sodna praksa ni enotna. Zakonodajalec je torej prepoznal korist senatnega sojenja za potrebe zagotavljanja enotnosti sodne prakse, čemur pritrjuje tudi teorija.¹⁵¹ Opustitev senatnega sojenja pred Upravnim sodiščem tudi v primerih, ko bi se s tem zagotavljalo enotnost sodne prakse Upravnega sodišča oziroma preprečilo, da bi ta postala neenotna, je zato lahko kontra produktivna z vidika zagotavljanja cilja učinkovite izrabe upravnosodniških kapacitet. Neenotna sodna praksa na Upravnem sodišču namreč terja hitrejšo intervencijo Vrhovnega sodišča v tipih zadev, v katerih morda ob enotni praksi Upravnega sodišča intervencija ne bi bila potrebna (skladno z drugo alinejo prvega odstavka 367.a člena ZPP je neenotnost prakse na Upravnem sodišču lahko samostojna okoliščina, ki narekuje dopustitev revizije o vprašanju). To lahko vodi v večanje pripada zadev na Vrhovno sodišče in s tem potrebo po večanju kadrovske kapacitete (števila sodnikov in strokovnih sodelavcev) na tem, pri čemer pa teorija opozarja, da je »odpiranje vrat« na Vrhovno sodišče kvečjemu škodljivo za zagotavljanje enotnosti sodne prakse, četudi se za povečan pripad zagotovi ustrezne kapacitete, saj bo večje število sodnikov in strokovnih sodelavcev na Vrhovnem sodišču avtomatično povečalo nevarnost, da bo praksa tega sodišča neenotna.¹⁵²

V zvezi z ureditvijo senatnega odločanja bi veljalo po vzoru nekaterih primerjalnopravnih ureditev razmisliti tudi o razširitvi okoliščin za senatno sojenje z okoliščino odmevnosti oziroma družbene pomembnosti primera.¹⁵³ V takih primerih je lahko sojenje v senatu zaradi dodatne legitimnosti in

¹⁴⁹ Od zadnjih 50 pritožbenih odločitev upravnega oddelka Vrhovnega sodišča, dostopnih na portalu Sodnapraksa.si na dan 29. 8. 2026, je v 4 zadevah odločal senat. Delež senatnega odločanja bi bil najbrž še večji, če ne bi velik del pripada pritožbenih zadev predstavljale odločitve s področja mednarodne zaščite, kjer je upravnosodna praksa večinoma ustaljena.

¹⁵⁰ Po splošni ureditvi iz 347. člena ZPP višja sodišča sodijo v senatu, lahko pa zadevo odstopijo sodniku posamezniku, če ni zahtevna ali od nje ni pričakovati rešitve pomembnega pravnega vprašanja – gre torej za ureditev, sorodno tisti, ki je v upravnem sporu veljala pred uveljavitvijo novele ZUS-1C.

¹⁵¹ Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborni sojenje v upravnem sporu*, Podjetje in delo, 2/2022, str. 225.

¹⁵² Galič, A., v: Novak, A., Pavčnik, M. (ur.) (2023) *Sodniško pravo*. Ljubljana: GV Založba, str. 155.

¹⁵³ V zadnjem času je denimo Vrhovno sodišče odločalo v upravnem sporu presoje zakonitosti referendumu o Zakonu o prostovoljnem končanju življenja, ki je bil predmet burnih razprav v javnosti: <https://www.24ur.com/novice/slovenija/sodba-o-referendumu-o-pomoci-pri-prostovoljnem-koncanju-zivljenja-v->

zagotavljanja dodatne neodvisnosti takšnega načina odločanja primernejše od sojenja po sodniku posamezniku, zaradi česar denimo nemški VwGO dopušča prenos zadeve na sodnika posameznika le, če sta izpolnjena tako pogoj nezahtevnosti (glede pravnih ali dejanskih vprašanj) kot tudi pogoj, da zadeva nima posebnega pomena. Pod slednje je mogoče uvrstiti zadeve, ki imajo veliko ekonomsko, politično, religiozno ipd. težo.¹⁵⁴

Glede na povedano je mogoče pri ureditvi senatnega sojenja v upravnem sporu prepoznati normativne vrzeli glede načina odstopanja zadev senatu po splošni ureditvi iz 13. člena ZUS-1 in glede okoliščin, ki narekujejo senatno sojenje. Ureditev, po kateri o odstopu zadeve senatu odloča predsednik sodišča na predlog sodnika, ki mu je zadeva dodeljena, upočasnjuje in otežuje proces odstopa zadeve v senatu, za kar ni videti prepričljivih razlogov, še posebej ob upoštevanju dejstva, da se ta ureditev zgleduje po posebnih ureditvah iz gospodarskih sporov in postopkov v zvezi s kolektivnimi tožbami, v katerih je pomen senatnega sojenja manjši in prepuščen diskreciji sodnika, ki mu je zadeva dodeljena. Pri ureditvi odstopanja zadev senatu pred Upravnim sodiščem bi se zato bilo bolj smiselno zgledovati po ureditvi tega vprašanja, ki velja za Vrhovno sodišče (14. člen ZUS-1), ki je v praksi zaživela bistveno bolje.

Ob tem pa ne gre spregledati, da tudi ob obstoječi ureditvi upravni sodniki vselej imajo možnost podati predlog za odstop zadeve senatu, pa je glede na dostopne statistike že teh predlogov izrazilo malo, zato ni mogoče trditi, da senatnega sojenja na Upravnem sodišču ni zaradi morebitnega prestrogega odločanja predsednika sodišča o teh predlogih. Tako je preferenca upravnih sodnikov do sojenja po sodniku posamezniku v veliki meri pogojena s pomanjkanjem sodniških kadrov glede na priпад zadev, potrebo po čim hitrejšem reševanju zadev in manjšanju sodnih zaostankov, in večjo fleksibilnostjo pri vodenju upravnega spora po sodniku posamezniku. Za ustrezno uravnoteženje sojenja po sodniku posamezniku napram senatnemu sojenju tako, da bi bila zagotovljena učinkovita izraba sredstev sodišča na eni strani in v čim večji meri osvojene koristi senatnega sojenja (večja enotnost sodne prakse upravnega sodišča, uspešnejše soočanje z zahtevnimi zadevami, o katerih še ni sodne prakse itd.) je zato nujno tudi sprejetje ukrepov, ki bi naslavljali opisane organizacijske pomanjkljivosti.

Normativna vrzel po naši oceni obstaja tudi v razlogih, zaradi katerih lahko sodnik odstopi zadevo v sojenje senatu. Ti so omejeni na zahtevnost pravnega vprašanja oziroma njegovo pomembnost (zlasti v primeru neenotne sodne prakse). Menimo, da bi ta razloga bilo smiselno dopolniti še z okoliščinami odmevnosti oziroma družbene pomembnosti primera, zaradi katerih lahko širša civilna družba v zvezi z zadevo izvaja na sodišče pritiske v različnih oblikah, njen vpliv pa se zmanjša, če o takšni zadevi odloča senat.

[14-dneh.html](#). Skladno s prvim odstavkom 52.c člena ZRLI v tem sporu Vrhovno sodišče odloča v senatu treh sodnikov. O podobno družbeno občutljivih referendumskih zadevah lahko odloča tudi Upravno sodišče na lokalni ravni, v zadnjem času denimo o dopustnosti referenduma o podražitvi avtobusnih vozovnic v Ljubljani: <https://www.rtvsllo.si/lokalne-novice/ljubljana/mol-bo-izpodbijal-odlocitev-upravnega-sodisca-glede-referenduma-o-podrazitvi-avtobusnih-vozovnic/766732>. O tej zadevi je – ob odsotnosti določbe ZLS-1, ki bi zapovedovala senatno sojenje ali splošne določbe ZUS-1, ki bi v takih primerih omogočala odstop zadeve senatu – sodil sodnik posameznik (sodba Upravnega sodišča I U 1794/2025-32 z dne 25. 11. 2025).

¹⁵⁴ Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborni sojenje v upravnem sporu*, Podjetje in delo, 2/2022, str. 224.

3.1.7. Nesuspendivnost tožbe v upravnem sporu in začasne odredbe

Sistemska značilnost slovenskega upravnega spora je, da vložena tožba nima odložnega učinka na izvršitev izpodbijanega upravnega akta.¹⁵⁵ Zaradi uresničevanja pravice do učinkovitega sodnega varstva ZUS-1 predvideva institut začasnih odredb. Pravica do izdaje začasne odredbe sicer ne izhaja neposredno iz 23. člena Ustave, vendar pa učinkovito uresničevanje te pravice zahteva vzpostavitev institutov, ki preprečujejo ravnanja, zaradi katerih bi se lahko izvotlil namen upravnega spora.¹⁵⁶ Sodno varstvo ne more več doseči svojega namena, če osebi, ki ga zahteva, že med postopkom nastaja težko popravljiva škoda. Določbe o začasnih odredbah (32. člen ZUS-1), katerih namen je prav preprečevanje take škode, uresničujejo ustavno zahtevo po učinkovitosti pravice do sodnega varstva.¹⁵⁷ Kadar v upravnih zadevah odločajo najvišji organi posameznih vej oblasti ali strokovni organi in je zato v upravnem postopku izključena pritožba, je upravni spor treba razumeti tudi kot drugo pravno sredstvo v smislu 25. člena Ustave.¹⁵⁸ V teh primerih mora biti upravni spor enako učinkovito pravno sredstvo, kot bi bila pritožba v upravnem postopku. Ker pa je odlog izvrševanja izpodbijanega upravnega akta mogoče doseči z začasno odredbo, je po utemeljitvi Ustavnega sodišča s tem zagotovljeno tudi načelo instančnosti iz 25. člena Ustave.¹⁵⁹

Vse od sprejema ZUS-1 se institut začasnih odredb na normativni ravni ni spreminjal. Zakonodajni razvoj so spremljale zgolj nekatere terminološke premene ter uskladitev sestave sodišča, kot jo je uvedla novela ZUS-1C. Kljub nespremenjeni zakonski podlagi pa so začasne odredbe doživele intenziven razvoj v upravnosodni praksi, kar je posledica predvsem razmerja med določbami ZUS-1 in ZPP. Na podlagi tega razmerja je Vrhovno sodišče odločanje o začasnih odredbah prepoznalo kot odločanje o sporu med tožečo in toženo stranko,¹⁶⁰ s čimer se postopek odločanja o začasnih odredbah izgrajuje v posebno obliko spora znotraj upravnega spora.

ZUS-1 v drugem in tretjem odstavku 32. člena ločuje med dvema oblikama začasnih odredb: odložitveno in ureditveno začasno odredbo. Prva je namenjena odložitvi izvrševanja izpodbijanega upravnega akta. Zakonodajalec je izvršljivost upravnih odločb praviloma vezal na njihovo dokončnost,¹⁶¹ ni pa ovir, da bi zakon nastop izvršljivosti pogojeval z drugo okoliščino, na primer pravnomočnostjo. V takih primerih ima tožba zoper izpodbijani upravni akt odložni učinek. Ureditvena začasna odredba služi začasni ureditvi stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno. Z ureditveno začasno odredbo sodišče torej določi vzajemne pravice in obveznosti med tožečo in toženo stranko, ki jih morata spoštovati do pravnomočne odločitve v sporu.¹⁶² ZUS-1 ob tem pozna tudi

¹⁵⁵ Prvi odstavek 32. člena ZUS-1.

¹⁵⁶ Galič, A., *komentar k 23. členu Ustave*, v: Šturm, L. (ur.) (2011) *Komentar Ustave Republike Slovenije: dopolnitev A*. Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije, str. 357 glede začasnih odredb v civilnih sodnih postopkih.

¹⁵⁷ Odločbi Ustavnega sodišča Up-57/99 z dne 6. 5. 1999 in Up-209/99 z dne 9. 12. 1999. Glej tudi sklep Ustavnega sodišča Up-73/99 z dne 27. 12. 1999.

¹⁵⁸ Kovač, P. *komentar k 157. členu Ustave*, v: Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, del 2: državna ureditev*. Nova gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 424-425. Odločba Ustavnega sodišča U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005.

¹⁵⁹ Odločba Ustavnega sodišča Up-2501/08-12 z dne 19. 2. 2009.

¹⁶⁰ Sklepa Vrhovnega sodišča I Up 109/2022 z dne 8. 6. 2022 in I Up 96/2022 z dne 8. 6. 2022.

¹⁶¹ Drugi odstavek 224. člena ZUP.

¹⁶² Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 83.

začasno odredbo, ki jo sodišče lahko po uradni dolžnosti izda v subsidiarnem upravnem sporu, če ne more brez odlašanja odločiti o prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito stanje še traja.¹⁶³ Začasno odredbo je mogoče izdati tudi v revizijskem postopku pred Vrhovnim sodiščem, pri čemer se zakon sklicuje na razloge iz drugega odstavka 32. člena ZUS-1.¹⁶⁴

Prvi izziv, s katerim se srečuje sodne praksa v zvezi z izdajanjem začasnih odredb, je ustrezno razmejevanje med drugim in tretjim odstavkom 32. člena ZUS-1, torej med odložitvenimi in ureditvenimi začasnimi odredbami. Upravnosodne praksa izdajo odložitvene začasne odredbe dopušča le zoper tiste upravne akte, ki se izvršujejo po določbah ZUP.¹⁶⁵ Upravni akt, ki je predmet upravnega spora, mora vsebovati obveznost, ki jo je mogoče prisilno izvršiti po pravilih upravne izvršbe. Takšna interpretacija je vprašljiva, saj zanjo ni zadostne zakonske podlage. Besedne zveze »odlog izvršitve« ni mogoče zožiti zgolj na odlog izvršbe. Izvršljivost upravne odločbe v širšem smislu pomeni, da akt povzroča pravne učinke in spreminja pravni položaj nosilca oblasti in strank postopka, to pa je lastno vsem (pozitivnim) upravnim odločbam.¹⁶⁶ Tako ozko razlago je mogoče ovreči tudi na podlagi namena tega instituta; smisel odložitvene začasne odredbe je začasno zadržanje učinkovanja izpodbijanega upravnega akta do pravnomočne odločitve sodišča, saj težko popravljiva škoda tožniku lahko nastane ne glede na to, ali se upravni akt uresničuje s prisilno izvršbo ali brez nje.¹⁶⁷ Sodna praksa odlog učinkov akta, ki se prisilno ne izvršuje v postopku upravne izvršbe, dopušča z ureditvenimi začasnimi odredbami, s katerimi se sporno pravno razmerje uredi tako, da se začasno odloži učinkovanje upravnega akta.¹⁶⁸ Takšna interpretacija odpravlja razlikovanje med odložitveno in ureditveno začasno odredbo. Če je mogoče enak pravni učinek doseči z ureditveno začasno odredbo, potem za učinkovito sodno varstvo posebna ureditev odložitvene začasne odredbe nepotrebna.

Za izdajo začasnih odredb morata biti izpolnjena dva temeljna pogoja. Procesna predpostavka je obstoj upravnega spora (formalni pogoj), materialni pogoj pa verjetno izkazana nevarnost nastanka težko popravljive škode. Tožnik mora tudi v postopku odločanja o začasni odredbi izkazovati pravni interes, na katerega sodišče pazi ves čas trajanja upravnega spora po uradni dolžnosti. Izdaja začasnih odredb mora zanj pomeniti pravno korist, ki je brez tega ukrepa ne bi mogel doseči.¹⁶⁹ ZUS-1 verjetnosti uspeha s tožbo ne določa kot samostojnega pogoja za izdajo začasnih odredb. Zato sodišče pri odločanju o predlogu ne presoja navedb, pomembnih za utemeljenost tožbe.¹⁷⁰ Vsebina materialnega pogoja se je v sodbi praksi že dobro razvila. Škoda v smislu 32. člena ZUS-1 mora biti resna in tožniku groziti neposredno, odvrniti pa jo je mogoče le z zadržanjem izvršitve izpodbijanega upravnega akta oziroma s predlagano ureditvijo stanja glede na sporno pravno

¹⁶³ Tretji odstavek 66. člena ZUS-1.

¹⁶⁴ Drugi odstavek 84. člena ZUS-1.

¹⁶⁵ Sklep Vrhovnega sodišča I Up 730/2007 z dne 13. 12. 2007.

¹⁶⁶ Šipec, M., Plavšak, N., Klampfer, M., Jerovšek, T., Čebulj, J. (2001) *Začasne odredbe v civilnih sodnih postopkih, postopkih pred delovnimi in socialnimi sodišči, upravnimi sodišči, ustavnim sodiščem ter v upravnem postopku*. Ljubljana: GV Založba, str. 249–250 in 300–301.

¹⁶⁷ Šipec, M., Plavšak, N., Klampfer, M., Jerovšek, T., Čebulj, J. (2001) *Začasne odredbe v civilnih sodnih postopkih, postopkih pred delovnimi in socialnimi sodišči, upravnimi sodišči, ustavnim sodiščem ter v upravnem postopku*.

¹⁶⁸ Sklepa Vrhovnega sodišča I Up 142/2024 z dne 2. 9. 2024 in I Up 3/2024 z dne 22. 1. 2024.

¹⁶⁹ Sklep Vrhovnega sodišča I Up 203/2025 z dne 15. 12. 2025.

¹⁷⁰ Sklepa Vrhovnega sodišča I Up 213/2025 z dne 21. 11. 2025 in I Up 133/2025 z dne 22. 7. 2025.

razmerje.¹⁷¹ Bistveno spornejši pa je trenutno formalni pogoj, na vsebino katerega utegne v prihodnosti močno vplivati pravo EU. Vrhovno sodišče je namreč s sklepom I Up 6/2026-11 z dne 4. februarja 2026 Sodišču EU predložilo vprašanje za predhodno odločanje glede razlage 47. člena Listine EU o temeljnih pravicah v zvezi z dostopom do sodišča z od tožbe ločenim predlogom za izdajo začasne odredbe. V zvezi s tem povzemamo estonsko ureditev začasnih odredb, natančneje predstavljeno v nadaljevanju študije, ki sodišču omogoča, da začasno odredbo izda tako po uradni dolžnosti kot tudi na podlagi predloga strank, predlog za izdajo začasnih odredb pa je mogoče vložiti že v postopku z upravno pritožbo (dostop do sodišča v postopkih za izdajo začasnih odredb ni pogojen s predhodno vložitvijo tožbe).

V sodni praksi se posebej intenzivno razvija tudi sam postopek odločanja o začasnih odredbah, kar je, kot pojasnjeno, najprej posledica spremenjenega razmerja med ZUS-1 in ZPP. Trditveno in dokazno breme za izkaz materialnega pogoja je na predlagatelju začasnih odredb. Sodišče pravno relevantna dejstva ugotavlja po splošnih določbah ZPP, zato tudi uporaba pravila o afirmativni litiskontestaciji ni izključena.¹⁷² Ob izkazani verjetnosti nastanka težko popravljive škode mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. V sodni praksi je preseženo stališče, da mora sodišče na prizadetost javne koristi paziti po uradni dolžnosti in v ta namen samo pridobiti potrebne dokaze. Prizadetost javne koristi oziroma koristi nasprotnih strank morata zatrjevati in dokazati tožena stranka oziroma stranka z interesom. Sodna praksa je zavzela tudi stališče, da mora sodišče v postopku izdaje začasnih odredb strankam zagotavljati materialno procesno vodstvo, pri čemer se je zaenkrat izreklo le o materialnem procesnem vodstvu v razmerju do napolnjevanja standarda težko popravljive škode in prizadetosti javne koristi. Odprto ostaja, ali lahko sodišče materialno procesno vodstvo opravlja tudi v razmerju do (ne)pravilno postavljenih predlogov za izdajo začasnih odredb. Ob upoštevanju, da sodna praksa ne dopušča izdajanja odložitvenih začasnih odredb, ko se upravni akt ne more prisilno izvrševati, je to vprašanje še toliko bolj pomembno.

Odločanje o začasnih odredbah je razpeto med potrebo po hitrem odločanju in razvijajočem se posebnem postopku znotraj upravnega spora. Sodišče naj bi o predlogu za izdajo začasnih odredb odločilo v sedmih dneh od prejema predloga. Gre za izredno kratek rok, ki ga sodišče lahko prekorači, če je to v korist predlagatelju začasnih odredb. Ob takšni sodni praksi je vprašljivo, ali je določitev roka v zakonu še smiselna.

Sklepno je normativne vrzeli začasnih odredb mogoče povzeti z ugotovitvijo, da se besedilo 32. člena ZUS-1 na jezikovni ravni praktično ni spreminjalo, institut pa se kljub temu v sodni praksi intenzivno razvija. Praksa Vrhovnega sodišča se pri tem opira predvsem na uporabo določb ZPP. Takšen primer je izvajanje materialnega procesnega vodstva v postopkih za izdajo začasnih odredb, ki po starejši sodni praksi ni bil mogoč, s sklicevanjem na novo razmerje med ZUS-1 in ZPP pa je Vrhovno sodišče izvajanje materialnega procesnega vodstva dopustilo.¹⁷³ Domet materialnega procesnega vodstva pri tem ostaja še nedorečen. Položaj je za stranke upravnega spora neugoden, saj je uporaba začasnih odredb mogoča šele na podlagi dobrega poznavanja stalno razvijajoče se

¹⁷¹ Tako na primer sklep Vrhovnega sodišča I Up 60/2026 z dne 3. 4. 2026.

¹⁷² Drugi odstavek 214. člena ZPP.

¹⁷³ Sklepa Vrhovnega sodišča I Up 109/2022 z dne 8. 6. 2022 in I Up 96/2022 z dne 8. 6. 2022

sodne prakse. Opiranje na zakonsko besedilo strankam upravnega spora ob tem ni v zadostno oporo. Potrebo po spremembi začasnih odredb na zakonski ravni torej utemeljuita zlasti v praksi porušeno razmerje med odložitvenimi in ureditvenimi začasnimi odredbami ter načelo pravne varnosti (predvidljivost sodnega odločanja), ki zahteva, da se stranke z bistvenimi prvinami svojega procesnega položaja lahko seznanijo že iz zakona.

3.1.8. Alternativno reševanje sporov

Slovenska ureditev upravnega spora ne pozna širšega in sistematično urejenega področja alternativnega reševanja sporov. Odsotnost ureditve tega področja je posledica več prepletenih normativnih vrzeli, hkrati pa tudi izraz splošnejše zakonodajalčeve zadržanosti do alternativnega reševanja sporov v upravnih zadevah, ki je izrazita tudi na ravni ureditve upravnega postopka.

Uvodoma velja opozoriti, da ZUS-1 vendarle pozna en mehanizem, ki je blizu alternativnemu reševanju sporov: sodno poravnavo. Ta je mogoča ves čas do izdaje odločbe, sodišče pa njene sklenitve ne sme dovoliti, če bi bila njena vsebina v nasprotju z zakonom. Zakonodajalec se pomena tega instituta zaveda, saj je z novelo ZUS-1C v prvi odstavku 57. člena ZUS-1 vnesel celo izrecno dolžnost sodišča in strank, da si ves čas prizadevajo za sklenitev sodne poravnave, po zgledu primerljive ureditve v pravdnem postopku.¹⁷⁴ Kljub temu ostaja sodna poravnava edini mehanizem alternativnega reševanja sporov, ki ga slovenska ureditev upravnega spora izrecno ureja, njena uporaba pa je zaradi vezanosti tožene stranke na načelo zakonitosti nujno omejena. Sodna poravnava je tako mogoča v zadevah, v katerih ima organ na podlagi predpisa določen manevrski prostor za odločanje (npr. odločanje po prostem preudarku, nedoločeni pravni pojmi). Skupaj z odsotnostjo poravnalnega naroka in pravnega sredstva zoper sklenjeno sodno poravnavo (podrobneje obravnavano v nadaljevanju) ti dejavniki pojasnjujejo, zakaj tudi za edini izrecno urejeni mehanizem alternativnega reševanja upravnih sporov ne zaživi v praksi.

Prva vrzel se kaže že na ravni opredelitve predmeta upravnega spora, ki je omejena na izpodbijanje upravnega akta. Trenutna ureditev ne daje podlage za sodno varstvo v primeru, da bi organ in stranka spor rešila s poravnavo, sklenjeno v obliki (subordinatne) upravne pogodbe.¹⁷⁵ Navedeno je odraz širše zadržanosti zakonodajalca pri uvedbi konsenzualnega odločanja v upravnem postopku, kar posledično onemogoča razvoj tega instituta v okviru upravnega spora.

Druga identificirana vrzel je izrecna zakonska izključitev poravnalnega naroka v upravnem sporu (prvi odstavek 58. člena ZUS-1). Medtem ko je novela ZPP-E leta 2017 v pravdni postopek znova vpeljala pripravljalni narok, upravni spor ostaja pri fakultativnem, v praksi praviloma pisnem predhodnem pripravljalnem postopku, v okviru katerega sodnik stranke redko aktivno povabi k sklenitvi sodne poravnave.

Tretja vrzel je podnormirano področje pravnih sredstev v ZUS-1, ki ne predvideva posebnega pravnega sredstva za izpodbijanje sodne poravnave, sklenjene v upravnem sporu. Ker se določbe

¹⁷⁴ Prim. tretji odstavek 306. člena in 279.c člen ZPP.

¹⁷⁵ Za več o možnosti sklenitve poravnave med organom in stranko tekom upravnega postopka glej Lovšin Š. (2023) *Možnost poravnave med organom in stranko po ZUP in ZPOmK-2*, Podjetje in delo, št. 1/2023, str. 70-89.

ZPP o izrednih pravnih sredstvih na upravni spor ne prenašajo avtomatično, ostaja stranka, ki bi sodno poravnavo v upravnem sporu želela izpodbijati, brez ustreznega pravnega sredstva.

Kot četrto vrzel je mogoče izpostaviti ureditev v ZDOdv, ki za civilne spore predvideva predhodni postopek poskusa mirne rešitve spora kot procesno predpostavko za vložitev tožbe zoper državo, vendar uporabo teh določb izrecno izključuje za upravne postopke in upravne spore (šesti odstavek 27. člena ZDOdv). Iz zakonodajnega gradiva ni mogoče razbrati, zakaj se je zakonodajalec odločil za takšno ureditev. S tem je Državno odvetništvo RS v celoti izvzeto iz mehanizmov mirnega reševanja sporov v upravnih zadevah, čeprav ima pri alternativnem reševanju sodnih sporov, v katerih je stranka Republika Slovenija, že po samem zakonu ključno vlogo.

Zadnja identificirana vrzel se nanaša na ZARSS, krovni zakon, ki ureja sodišču pridruženo mediacijo. Njegovo področje uporabe je omejeno na gospodarske, delovne, družinske in druge civilnopravne spore v zvezi z zahtevki, s katerimi lahko stranke prosto razpolagajo, upravnih sporov pa izrecno ne omenja. Čeprav je mogoče *a contrario* iz drugega odstavka 2. člena ZARSS (ki izrecno izključuje socialne spore) sklepati, da je mediacija dopustna tudi v drugih sporih, torej tudi upravnih, gre za najmanj nejasno pravno podlago. To je najverjetneje tudi eden od razlogov, zakaj sodišču pridružena mediacija pri Upravnem sodišču RS še danes ni vzpostavljena. Vrzel se nadaljuje tudi na podzakonski ravni: Pravilnik o mediatorjih v programih sodišč predvideva vodenje seznamov mediatorjev le za civilno, gospodarsko, družinsko in delovno področje, ne pa tudi za upravno, tarifni del pravilnika o nagradi mediatorjev pa prav tako ne pozna posebne postavke za mediacijo v upravnih zadevah.

Vir identificiranih vrzeli ni enoten. V pretežnem delu gre za to, da zakonodajalec določenega vprašanja (možnost izpodbijanja sodne poravnave, tarifne postavke za mediacijo v upravnih zadevah) preprosto ni uredil. V dveh primerih pa ne gre zgolj za spregled, temveč za zavestno zakonodajalčevo odločitev, da se alternativno reševanje sporov v slovensko ureditev upravnega spora (za zdaj) ne uvede. To sta izrecna izključitev poravnalnega naroka po prvem odstavku 58. člena ZU-1 in izrecna izključitev upravnih zadev iz predhodnega postopka po ZDOdv. Slednje je s stališča doslednosti pravnega urejanja še posebej problematično, saj gre za odstop od sicer javne zakonodajne usmeritve k mirnemu reševanju sporov, ki se na civilnem in gospodarskem področju intenzivno krepi vse od sprejetja ZARSS leta 2009.

Širše gledano gre pri naštetih vrzelih za izraz splošnejše zakonodajalčeve zadržanosti do alternativnega reševanja sporov v upravnih zadevah, ki je opazna že na ravni ureditve splošnega upravnega postopka. Enaka zadržanost je najverjetneje tudi razlog, da niti tisti (omejeni) instituti, ki jih zakon že pozna, kot je denimo sodna poravnava, v praksi ne zaživijo. Dokler zakonodajalec sistemsko ne izrazi jasnejše naklonjenosti alternativnemu reševanju sporov v upravnih zadevah (tako v ZUP kot v ZUS-1), bodo verjetno tudi parcialne rešitve ostale premalo učinkovite.

Poleg normativnih vzrokov so za odsotnost širše uveljavitve alternativnega reševanja upravnih sporov odgovorne tudi nekatere institucionalne in praktične ovire. Tožena stranka v upravnem sporu v praksi pogosto ne vloži niti odgovora na tožbo in se ne udeleži naroka za glavno obravnavo, kar dodatno otežuje vzpostavitev okolja, potrebnega za sporazumno rešitev spora. Upravno sodišče RS je poleg tega že od leta 2018 kadrovsko podhranjeno in se sooča z naraščajočimi sodnimi

zaostanki, kar zmanjšuje razpoložljivi čas sodnikov za dejavno vodenje pripravljalnega postopka in spodbujanje strank k poravnavi. Nazadnje je treba izpostaviti tudi določeno mero strokovne zadržanosti: odnos slovenske pravne stroke do vprašanja, ali mediacija sploh spada na upravno sodišče, je bil doslej pogostejše zadržan kot naklonjen.

Ugotoviti je mogoče, da normativne vrzeli v pretežni meri izvirajo iz zakonodajalčeve (ne)aktivnosti, deloma pa gre za zavestno, a dokaj neobrazloženo odločitev zakonodajalca, da alternativnega reševanja upravnih sporov ne uvede.¹⁷⁶

3.2. Opredelitev in kritična analiza institutov upravnega spora v področni zakonodaji

Upravni spor predstavlja temeljni mehanizem sodnega nadzora nad zakonitostjo delovanja uprave. Procesna pravila upravnega spora so določena v ZUS-1, vendar posamezni področni zakoni zaradi posebnosti urejenega področja pogosto določajo tudi posebna procesna pravila, ki od splošne ureditve odstopajo ali jo dopolnjujejo. Takšna posebna ureditev je lahko upravičena zaradi narave posameznega področja, hkrati pa odpira vprašanje sistemske usklajenosti in enotnosti sodnega varstva. V posameznih primerih se pojavlja tudi vprašanje obstoja upravičenih razlogov za določanje posebnih pravil upravnega spora v področni zakonodaji.

Posebna pravila upravnega spora lahko prispevajo k večji učinkovitosti postopka, njegovi prilagojenosti posebnostim posameznega področja ter večji učinkovitosti sodnega varstva in posledično pravni varnosti. Po drugi strani pa lahko prevelika razdrobljenost procesnih pravil povzroči različne procesne položaje subjektov, ki so v primerljivem položaju, pogosto pa tudi težave pri ugotavljanju, katera pravna pravila se v konkretnem primeru sploh uporabijo (npr. katera pravna sredstva so v konkretnem upravnem sporu na voljo) in s tem nepreglednost pravnega sistema, kar slabi učinkovitost sodnega varstva. V nadaljevanju so z vidika posebnega zakonskega urejanja analizirani nekateri ključni instituti upravnega spora.

Eden najpomembnejših institutov je **dostop do upravnega spora**. Področna zakonodaja kljub splošni ureditvi v ZUS-1 pogosto določa, zoper katere akte, odločitve ali druga ravnanja je sodno varstvo zagotovljeno, ter pod katerimi pogoji ga je mogoče uveljaviti (glej npr. 476. člen ZTFI-1, 488. člen ZBan-4, 441. in 442. člen ZZavar-1). Posebno pozornost pri tem je treba nameniti ureditvam, v katerih področni zakon omejuje možnost sodnega varstva (glej npr. drugi odstavek 488. člena ZBan-4 oziroma 442. člen ZZavar-1). Takšna ureditev je lahko utemeljena s potrebo po hitrem in dokončnem odločanju na določenem reguliranem področju (glej npr. drugi in tretji odstavek 488. člena ZBan-4) oziroma z drugimi utemeljenimi razlogi, vendar je pri takem normiranju ključno, da omejitve ne posežejo v samo bistvo pravice do učinkovitega sodnega varstva in ga v svojem dejanskem učinku povsem izvotlijo.

Pomemben vidik predstavlja tudi ureditev **aktivne legitimacije za sprožitev upravnega spora** v področni zakonodaji. Področna zakonodaja lahko glede na naravo posameznega področja različno opredeljuje krog subjektov, ki lahko izpodbijajo upravni akt. To je zlasti pomembno na področjih,

¹⁷⁶ Za več o tem glej Lovšin Š. (2024) *Alternativno reševanje sporov v upravnih zadevah v Republiki Sloveniji*, doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

na katerih imajo izpodbijani akti učinke tudi na osebe, ki niso bile udeležene v postopku izdaje tega akta. Pri presoji ustreznosti ureditve je zato treba ugotoviti, ali področna pravila omogočajo dostop do sodišča vsem subjektom, katerih pravni položaj je z upravo odločitvijo dejansko prizadet. Aktivna legitimacija je lahko določena izjemno široko (npr. 103. člen ZVO-2), lahko pa tudi izjemno ozko (npr. na področju trga finančnih instrumentov).¹⁷⁷ Kot navedeno že zgoraj tudi v tej zvezi velja, da določanje aktivno legitimiranih za upravni spor ne sme povzročiti situacije, ko bi subjekti, v katerih pravni položaj izpodbijani akt posega, ostali brez sodnega varstva. To velja tako na ravni normodajnega urejanja, kot tudi pri sodni presoji posamičnih primerov.

Posebno vprašanje predstavljajo **roki in zahteve glede predhodnega odločanja o zadevi v upravnem sporu**. Krajši roki lahko pomembno prispevajo k hitrosti in učinkovitosti odločanja, kar je na nekaterih področjih, zlasti pri regulatornih, gospodarskih ali infrastrukturnih vprašanjih, posebej pomembno. Vendar pa lahko prekratki roki za prizadete subjekte otežijo pripravo učinkovitega pravnega sredstva in s tem zmanjšajo učinkovitost sodnega varstva. Z vidika delovanja upravnega sodstva lahko nepremišljeno in nesistemsko določanje kratkih rokov in zahteve po prednostni obravnavi posameznih vrst zadev povroči sistemski problem (več o tem glej v nadaljevanju študije).

Z vidika učinkovitosti sodnega varstva so pomembna tudi posebna pravila glede **sodne presoje molka organa**. Področna zakonodaja lahko določa posebne roke za odločanje ali posebne posledice njihovega poteka. Kritična presoja mora odgovoriti predvsem na vprašanje, ali ima posameznik v primeru pasivnosti organa na voljo hitro in učinkovito pravno sredstvo. Po splošnih pravilih v ZUP molk organa temelji na fikciji za stranko izdane neugodne odločbe (tako 222. člen ZUP v zvezi s 255. členom ZUP).¹⁷⁸ V teh primerih so splošna pravila morebitnega kasnejšega sodnega varstva zadostna, jasna in predvidljiva (glej npr. 28. člen ZUS-1).¹⁷⁹ Drugače pa velja v primerih, ko je molk organa učinkuje kot za stranko izdana ugodna odločba (glej npr. 483. člen ZZavar-1, 21. člen ZJZ, 63. člen ZSROVE, 11. člen ZSNT). Pozitivna fikcija je z vidika učinkovitega sodnega varstva posebej problematična. Čeprav takšna ureditev molka organa stranki omogoča, da zaradi neaktivnosti organa doseže ugoden pravni učinek, hkrati ustvarja položaj, v katerem sodni nadzor ni vezan na dejansko izdano in obrazloženo upravno odločbo. Sodišče tako nima pred seboj odločbe, iz katere bi bili razvidni dejansko stanje, uporabljeno materialno pravo, razlogi za ugoditev zahtevi in morebitno tehtanje nasprotujočih interesov. To je posebej problematično za tretje osebe, katerih pravni položaj je v teh primerih lahko prizadet, saj lahko nastane negotovost glede njihovega upravičenja do sodnega varstva, obsega izpodbijanja in razlogov, ki jih lahko uveljavljajo. Dodatna težava je, da pozitivna fikcija lahko povzroči nastanek pravice tudi v primeru, ko materialni pogoji za njeno priznanje dejansko sploh niso izpolnjeni.¹⁸⁰ S

¹⁷⁷ O tem glej sodbo Vrhovnega sodišča V Ips 2/2024 z dne 11. 3. 2025 v zvezi s sodbo Upravnega sodišča III U 207/2023 z dne 5. 4. 2024. Ustavno sodišče ustavne pritožbe v zadevi ni sprejelo v obravnavo (sklep U-I-98/25, Up-318/25 z dne 6. 11. 2025). V obravnavanem primeru zaradi formalne zakonske omejitve pritožnik v Sloveniji ni dosegel meritorne obravnave zadeve v upravnem sporu.

¹⁷⁸ Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), 2. knjiga*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 482 in nasl.

¹⁷⁹ Širše o tožbi zaradi molka organa glej Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 46, 85-87.

¹⁸⁰ Širše o tem: Žuber, B. (2026) *Upravna odločba po noveli ZUP-I v luči učinkovitega pravnega sredstva in sodnega varstva*, Javna uprava 62 (1/2), str. 23-25.

tem se postavlja vprašanje, ali in kako lahko sodišče naknadno preveri zakonitost »fikijske« odločitve ter kakšne so posledice ugotovitve, da pogoji za njen nastanek niso bili izpolnjeni. Sama pozitivna fikcija, čeprav lahko učinkovito sankcionira molk uprave, torej ne zagotavlja nujno tudi učinkovitega sodnega varstva. Za doseg cilja učinkovitega sodnega varstva bi morala področna zakonodaja v teh primerih urediti tudi procesni položaj stranke in tretjih oseb v zvezi s fikcijo za stranko izdane ugodne odločbe, možnost sodnega izpodbijanja, obseg sodnega preizkusa ter pravne posledice morebitne ugotovitve nezakonnosti fikcijsko nastalega pravnega učinka. Zakonodajalec pri dosedanjem pravnem normiranju teh vidikov ni upošteval.

Ena izmed osrednjih kritičnih točk je **obseg sodnega nadzora**, zlasti kadar področna zakonodaja odločevalcem (običajno zlasti regulatorjem) daje pristojnost pravnega odločanja, ki je (deloma) utemeljeno na pravilih stroke. Pri tem se postavlja vprašanje meje med spoštovanjem strokovne avtonomije organa in dolžnostjo sodišča, da zagotovi učinkovito kontrolo zakonitosti njegovega odločanja. V splošnem velja, da posebna ureditev ne sme voditi v položaj, v katerem bi bil obstoj strokovne podlage za pravno odločitev razumljen kot razlog za omejitev kasnejšega sodnega nadzora. Če bi bilo določeno pravno vprašanje, na katerem temelji izpodbijani upravni akt, v upravnem sporu odtegnjeno presoji Upravnega sodišča, bi to pomenilo poseg v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, kar bi bilo lahko dopustno le ob izrecni določitvi z zakonom pod pogojem strogega testa legitimnosti in sorazmernosti, pa še to le v primeru, če ne bi posegalo v samo jedro te pravice.¹⁸¹ V tej zvezi se je v pretekli sodni praksi intenzivno razvijal koncept »zadržane sodne presoje«, danes pa so meje tega koncepta jasno začrtane tako v sodni praksi kot v teoriji.¹⁸²

Pomemben institut so tudi **posebna pooblastila sodišča pri odločanju v upravnem sporu**, ki jih določa področna zakonodaja. Tu bi teoretično lahko šlo za določitev povsem novih pooblastil, za katere v ZUS-1 ni podlage (npr. razveljavitev izpodbijanega upravnega akta)¹⁸³ ali pa za prilagojeno uporabo pooblastil, ki jih določa že splošna ureditev (glej npr. 454. člen ZZavar-1, ki predpisuje pogoje za izdajo ugotovitelne sodbe namesto odprave izpodbijanega upravnega akta). Pri določanju posebnih pooblastil sodišča za odločanje v upravnem sporu v področni zakonodaji je v vsakem primeru ključno, da se vnaprej presodi nujnost takšnega posebnega pooblastila za odločanje glede na naravo posamezne zadeve, pa tudi širše učinke takega pooblastila. Preprečevati je treba situacije, ko bi ti. posebno pooblastilo povzročilo sistemsko nelogičnost in ogrozilo pravno varnost.

S tem je neposredno povezano tudi vprašanje **izvrševanja sodnih odločb**. Učinkovit upravni spor ni zagotovljen že s samo izdajo sodbe, temveč mora biti zagotovljeno tudi njeno dejansko spoštovanje in izvršitev. Posebej problematični so položaji, v katerih mora upravni organ po

¹⁸¹ Tako tudi sklep Vrhovnega sodišča X Ips 12/2023 z dne 30. 11. 2023, tč. 28 obrazložitve.

¹⁸² O tem glej Žuber, B. (2025) *Presoja zakonitosti regulatornih odločb na energetskega področju*, Podjetje in delo 8/2025, str. 1422 in nasl. Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča X Ips 12/2023 z dne 30. 11. 2023.

¹⁸³ Posebej izrazit primer posebne ureditve sodnih pooblastil vsebuje ZUreP-3 na področju prostorskega načrtovanja. Za razliko od splošne ureditve ZUS-1, ki kot temeljno posledico ugotovljene nezakonnosti upravnega akta predvideva njegovo odpravo, 61. člen ZUreP-3 Upravnemu sodišču pri presoji prostorskega izvedbenega akta izrecno omogoča, da ga odpravi ali razveljavi (četrti odstavek 61. člena). Sodišče lahko hkrati organu, pristojnemu za njegov sprejem, naloži, da v določenem roku vzpostavi novo ureditev, ter samo določi način izvršitve svoje odločbe do vzpostavitve nove ureditve (peti in šesti odstavek 61. člena).

odpravi odločbe ponovno odločati, saj lahko nastanejo novi spori glede vprašanja, ali je organ pri ponovnem odločanju upošteval pravno mnenje in napotke sodišča. Področna zakonodaja lahko zato pomembno vpliva na dejansko učinkovitost sodnega varstva tudi z ureditvijo učinkov sodbe in obveznosti upravnega organa po njeni izdaji.

Tak primer je sodna presoja zakonitosti verižnih odločb na področju energetike in problematika verižnih sporov, do katerih v tej zvezi lahko pride.¹⁸⁴ Zakonodajalec je v področni zakonodaji poskušal predvideti vse možne situacije, ki lahko nastanejo zaradi sodne odprave izpodbijanega upravnega akta v postopku določanja omrežnine (glej 70. člen EZ-2). Na drugi strani zakonodajalec ni posebej predvidel, da verižne odločbe lahko povzročijo verižne spore, katerih posledica je lahko odprava več verižnih odločb in ne zgolj ene. Za te primere v področni zakonodaji določeni načini izvršitve sodbe sodišča ne bodo vselej zadostna opora za vzpostavitev zakonitega stanja. V teh sporih bo zato specialne zakonske določbe, ki urejajo način izvršitve sodbe sodišča, pogosto treba dopolnjevati s splošnim pooblastilom sodišča v upravnem sporu glede določitve načina izvršitve sodbe, s katero se izpodbijani upravni akt odpravi (tretji odstavek 64. člena ZUS-1).¹⁸⁵

V okviru zgornje analize je bilo izpostavljenih nekaj ključnih izzivov urejanja posebnih pravil upravnega spora v področni zakonodaji. Pri področnem urejanju pravil upravnega spora, ki odstopajo od splošnih pravil v ZUS-1, je treba v izhodišču posebno pozornost nameniti vprašanju, kako se posebne procesne rešitve umeščajo v sistem upravnega spora kot celoto, ali so sistemsko logične in izvedljive. Področna zakonodaja bi morala pri urejanju procesnih vprašanj izhajati iz splošnih pravil ZUS-1 ter se od njih odmikati le, kadar to narekujejo posebnosti posameznega področja, kadar je takšna ureditev dejansko potrebna in ko prispeva k učinkovitejšemu sodnemu varstvu. Pri tem je treba posebno pozornost nameniti jasnosti in medsebojni usklajenosti procesnih pravil, njihovi praktični izvedljivosti ter preprečevanju različne obravnave primerljivih procesnih položajev. Posebne ureditve bi morale krepiti dostopnost, hitrost in učinkovitost sodnega varstva, kjer in kolikor je to nujno potrebno, ne pa ustvarjati dodatne procesne kompleksnosti ali tveganja za neenotno uporabo pravil upravnega spora.

¹⁸⁴ O tem Žuber, B. (2025) *Presoja zakonitosti regulatornih odločb na energetske področju*, Podjetje in delo 8/2025, str. 1422 in nasl.

¹⁸⁵ Žuber, B. (2025) *Presoja zakonitosti regulatornih odločb na energetske področju*, Podjetje in delo 8/2025, str. 1422 in nasl.

III. PREDNOSTNO ODLOČANJE UPRAVNEGA SODIŠČA: ANALIZA OBSTOJEČIH UREDITEV IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO

1. Metodološko pojasnilo

Za pripravo analize v podpoglavjih III. poglavja so bile uporabljene kvalitativne raziskovalne metode. Podana je analiza pozitivnega prava (z uporabo dogmatske metode) in uporabljeni metodi analize dokumentov in deskriptivna metoda.

Za analizo institutov ZUS-1, ki časovno usmerjajo odločanje Upravnega sodišča, je bila uporabljena normativna analiza, s katero so bile v samem ZUS-1 identificirane določbe, ki urejajo trajanje postopkov (z vidika rokov oziroma določajo odločanje brez odlašanja ali prednostno odločanje). Prav tako je bila preučena relevantna znanstvena in strokovna literatura, med drugim uvodna pojasnila k ZUS-1¹⁸⁶, ki so ponudila dodatno razlago posameznih določb ZUS-1, Komentar Zakona o upravnem sporu,¹⁸⁷ monografija Upravno procesno pravo v sodni praksi.¹⁸⁸

Za statistične podatke o povprečnem trajanju postopkov, številu zadev, odločanju o pomembnejših zadevah kadrovski sestavi sodišča ipd. so bila analizirana letna poročila Upravnega sodišča za zadnja 3 leta (2023-2025), letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč, katerega avtor je Vrhovno sodišče; poslovanje sodstva (<https://poslovanje-sodstva.sodisce.si/>) in sodna statistika od januarja do septembra 2025.¹⁸⁹

V okviru odločanja v razumnih rokih in drugih procesnih jamstvih iz 6. člena EKČP je relevantna tudi sodna praksa ESČP, kjer je bila uporabljena metoda študije primerov.

Sledi poglavje, kjer je podan pregled področnih predpisov, ki urejajo odločanje v upravnem sporu kot prednostno in ocena potrebnosti take ureditve. Za identificiranje relevantnih predpisov so bili uporabljeni brskalnik Chrome, PISRS in IUS-INFO preko ključnih besed »prednostno odločanje«, »nujno« odločanje v upravnem sporu, »odločanje brez nepotrebnega odlašanja« ipd. Za identificiranje relevantnih predpisov in za preverbo izsledkov normativne analize so bili od jeseni do pomladi izvedeni intervjuji in srečanja najprej s predstavniki upravnih organov in nato še s posameznimi sodniki in sodnicami Upravnega sodišča in Vrhovnega sodišča.¹⁹⁰

¹⁸⁶ Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.

¹⁸⁷ Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba.

¹⁸⁸ Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba.

¹⁸⁹ Ministrstvo za pravosodje (2025) *Sodna statistika*. Dostopno na <https://podatki.gov.si/dataset/sodna-statistika-bilten>.

¹⁹⁰ Od okrogle mize februarja 2026 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani UL Upravnim sodiščem do posameznih razgovorov s sodnicami in sodniki Upravnega sodišča in Vrhovnega sodišča poleti 2026. Vsi razgovori so potekali osebno, na temelju polstrukturiranega vprašalnika, z glavnim ciljem verifikacije dobljenih rezultatov normativne analize in krovne ocene izključitve upravne pritožbe na učinkovitost izvedbe postopkov upravnih sporov. Razgovori so potekali individualno, da bi tako pridobili bolj objektivni vpogled oziroma primerjali skladnost pogledov različnih sodnikov. Z metodološkega vidika bi sicer lahko izvedli še več intervjujev, posebej s ciljem analize morebitnih razlik po oddelkih oziroma področjih upravno-sodnega odločanja na obeh sodiščih, toda to bi terjalo več časa in drugih virov, bi bilo pa smiselno za bodočo regulacijo zlasti sistemske ureditve po ZUS-1.

Opravljen je bila normativna analiza identificiranih predpisov (29)¹⁹¹, ki vsebujejo specifične določbe prednostnega odločanja¹⁹² (»prednostno«, »nujno« ali »nujne zadeve in prednostno odločanje«; »brez nepotrebne odlašanja« ipd. oziroma določitev konkretnih kratkih rokov odločanja) v upravnem sporu. Raziskovalci v zvezi s tem opozarjamo, da je takšnih predpisov v praksi še več (skupaj naj bi jih bilo po mnenju intervjuvancev čez 50).

Predpisi so razdeljeni glede na posamezna (u)pravna področja (npr. notranje zadeve, okolje, gradbene zadeve, pravosodje ipd.). Za vsak predpis je bilo na eUpravi in/ali sistemu IUS-INFO najden predlog predpisa za identificiranje razlogov predlagatelja zakona za specifično ureditev prednostnega odločanja. To je odgovorilo na vprašanje, ali je taka specifična pravna ureditev utemeljena oziroma ali so sploh navedeni utemeljeni razlogi zanjo. Na podlagi argumentov predlagatelja predpisa je bila podana ocena, ali je taka posebna ureditev sploh potrebna. Ne glede na to, ali je predlog predpisa vseboval utemeljitve prednostnega odločanja, je bila podana lastna ocena raziskovalcev po potrebnosti take specifikacije za posamezna upravna področja. Kjer je bilo relevantno, je bila uporabljena metoda študije primera za analizo ustavno sodne in sodne prakse. Za pripravo zaključkov sta bili uporabljeni induktivna metoda in metoda sinteze. V okvir analize so vključena tudi mnenja intervjuvanih sodnikov Upravnega in Vrhovnega sodišča.

2. Analiza institutov ZUS-1, ki časovno usmerjajo odločanje Upravnega sodišča

Skladno z Ustavo (gl. 120. in 157. člen) je zoper dokončne upravne akte državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil dovoljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Že iz EKČP izhaja temeljna človekova pravica do odločanja v razumnih rokih in pravica do učinkovitega pravnega sredstva (gl. 6. in 13. člen EKČP). Slednji veljata tudi za upravne zadeve, saj je Evropsko sodišče za človekove pravice v pojma civilnih oziroma kazenskih zadev po 6. členu EKČP¹⁹³ uvrstilo tudi upravne zadeve, kot so na primer gradbene zadeve, denacionalizacija, določene socialne pravice, inšpekcijske zadeve ipd. Pri tem se v čas trajanja postopka šteje čas vse od upravnega¹⁹⁴ (pritožbenega¹⁹⁵) postopka¹⁹⁶ pa do izvršbe¹⁹⁷ (vključno s sodnim postopkom). Skladno s sodno prakso ESČP je treba razumno trajanje postopkov presojati glede na okoliščine vsake posamezne zadeve in upoštevanjem meril zapletenosti zadeve, ravnanja pritožnika in organov ter pomen zadeve za pritožnika v sporu.¹⁹⁸

Pravica do odločanja brez nepotrebne odlašanja je ena ključnih procesnih garancij poštenega sodnega postopka. Skladno s 23. členom Ustave ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in

¹⁹¹ Glej Tabeli 1 in 2.

¹⁹² Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*, str. 12. Dostopno na: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20250714160150 (dostopano 26. 2. 2025). Vsi ti podatki pomenijo prednostno odločanje.

¹⁹³ Glej na primer sodba ESČP, št. 6232/73, König proti Nemčiji, 28. 6. 1978.

¹⁹⁴ Sodba ESČP, št. 48568/99 Schmidtova proti Češki, 22. 7. 2003, par. 55-58.

¹⁹⁵ Takrat nastane »spor z oblastjo«.

¹⁹⁶ Sodba ESČP, št. 1446/07 in 5667/07, Stibilj proti Sloveniji, 6. 10. 2015. Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 27.

¹⁹⁷ Sodba ESČP, opr. št. 18357/91 Hornsby proti Grčiji, 19. 3. 1997, par. 40-41.

¹⁹⁸ Glej na primer sodbo ESČP št. 30979/96, Frydlender proti Franciji, 27. 6. 2000. Glej tudi Žuber, B. *Pomen glavne obravnave v upravnem sporu*, v: Kambič, M., Škrubej, K. (ur.) (2019) *Odsev dejstev v pravu: da mihi facta, dabo tibi ius: liber amicorum Janez Kranjc*. Ljubljana: Pravna fakulteta univerze v Ljubljani, str. 482-483.

obveznostih odloča pristojno sodišče brez nepotrebnega odlašanja. Kot pravica pozitivnega statusa slednja zahteva, da država poskrbi za njeno izvrševanje. Zakonodajalec je sprejel Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja¹⁹⁹ za primere, ko prihaja do zamud pri sojenju, ki daje strankam določena pravna sredstva za tovrstne situacije. Če stranki zaradi nespoštovanja rokov za odločanje in s tem povezanega predolgo trajajočega upravnega postopka nastane škoda, ima ob izpolnjenosti pogojev iz 26. člena Ustave tudi pravico do odškodnine.²⁰⁰

Skladno z ustavnimi načeli delitve oblasti in pravne države imajo stranke pravico do sodne presoje upravnih odločb in lahko vložijo tožbo v roku 30 dni od vročitve dokončnega upravnega akta. Izčrpanje pritožbe je po splošnih pravilih procesna predpostavka za vložitev tožbe. Trajanje vseh omenjenih postopkov ne sme biti nerazumno dolgo. Za zamude v upravnem postopku imajo stranke na voljo pritožbo zaradi molka organa (222. in 255. člen ZUP), v okviru upravnega spora pa tožbo zaradi molka organa (gl. 5. člen ZUS-1). Pri tem nastopa molka organa ne ovira dejstvo, da se je postopek začel pred stvarno nepristojnim organom.²⁰¹

Pritožba in tožba zaradi molka organa se v praksi ne kažeta kot učinkoviti pravni sredstvi za zaščito pravic posameznika. Po svojem dejanskem učinku ustvarjata »pingpong« efekt ponovnega vračanja zadeve na nižje stopnje odločanja in nato nazaj na višje. Kot skrajni rok odločanja v upravnem postopku je določen rok 3 let. To pomeni možnost vložiti tožbo zaradi molka organa, če ta v treh letih od začetka postopka ni izdal dokončnega upravnega akta, ne glede na to, ali so v tem postopku že bila uporabljena redna ali izredna pravna sredstva (gl. tretji odstavek 28. člena ZUS-1). Ta določba preprečuje, da bi upravni organi ponavljajoče odpravljali in razveljavljali svoje akte na podlagi rednih in izrednih pravnih sredstev in tako preprečevali možnost stranki, da se zoper dokončni upravni akt s tožbo obrne na sodišče.²⁰²

ZUS-1 sicer ne določa konkretnega roka za izdajo sodbe, temveč določi, da v primeru, ko je bila opravljena glavna obravnava, sodišče takoj po končani obravnavi izda sodbo. Kadar gre za zapletene primere, lahko sodišče odloži izdajo sodbe za osem dni od dneva, ko je bila končana glavna obravnava. V takem primeru se sodba ne razglasi. Če mora sodišče po končani glavni obravnavi preskrbeti še spise ali listine, v katerih so dokazi, mora sodbo izdati v osmih dneh od dneva, ko prejme dokumente (70. člen ZUS-1). 22. člen ZUS-1 določa pravilo subsidiarne rabe zakona, ki ureja pravdni postopek (ZPP) če ZUS-1 ne določa drugače. V zvezi s tem je pomembno, da ZUS-1 govori le o izdaji sodbe, ne pa o roku za pisno izdelavo sodbe.²⁰³ Slednji je določen v

¹⁹⁹ Ur. l. RS, št. 67/12 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZVPSBNO.

²⁰⁰ O tem glej na primer sklep Vrhovnega sodišča II Ips 645/2009 z dne 17. 5. 2012, sodbo Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 177/2017 z dne 4. 4. 2018, sodbo Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 971/2018 z dne 15. 5. 2019, sodbo Višjega delovnega in socialnega sodišča Psp 621/2015 z dne 17. 12. 2015 in sodbo Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 3374/2010 z dne 25. 5. 2011.

²⁰¹ Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 85. Sklep Vrhovnega sodišča I Up 121/2021 z dne 25. 10. 2021.

²⁰² Sklep Vrhovnega sodišča I Up 105/2011 z dne 18. 4. 2012.

²⁰³ Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 602/2005 z dne 19. 3. 2009: »Neutemeljene so tudi tožnikove navedbe, da je bila izpodbijana sodba izdana po preteku osemdnevnega roka, ker jo je tožnikova pooblaščenka prejele šele 23. 3. 2005 (namesto 15. 3. 2005). ZUS-1 namreč določa le rok za izdajo sodbe, ne pa tudi roka za pisno izdelavo sodbe, zato mora biti (ob upoštevanju prvega odstavka 22. člena ZUS-1) sodba pisno izdelana v tridesetih dneh od izdaje (232. člen ZPP), kar je sodišče prve stopnje upoštevalo. Oba roka, tako rok za izdajo kot za pisno izdelavo sodbe, sta instruktivna, zato njuna prekoračitev tudi sicer ne bi vplivala na zakonitost sodbe.« Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 119.

323. členu ZPP in znaša 30 dni od dneva, ko je bila glavna obravnava končana. Za primere zamud pri odločanju v upravnem sporu ima stranka na voljo pravna sredstva po ZVPSBNO.

Na hitrost odločanja vsekakor vpliva tudi zapletenost primerov, o katerih sodišče odloča.²⁰⁴ ZUS-1 in ZPP vsebujeta nekatere določbe, ki so usmerjene v bolj učinkovito oziroma ekonomično odločanje. Primeroma lahko izpostavimo pravilo, da sodišče razišče dejansko stanje le v okviru tožbenih navedb (20. člen ZUS-1); prekluzija navajanja novih dejstev in dokazov, če so stranke imele možnost navajanja v postopku pred izdajo akta (20. člen ZUS-1); omejitev števila in obsega vlog oziroma zahteva po predložitvi pisnega povzetka najbolj bistvenih navedb in podatkov iz vloženih vlog (z določitvijo dolžine povzetka (20. člen ZUS-1); če se odloča na seji, se odloča le na podlagi dejanskega stanja, ugotovljenega v postopku izdaje upravnega akta (60. člen ZUS-1); možnost sklenitve poravnave ves čas upravnega spora do izdaje odločbe (57. člen ZUS-1); če nihče ne pride na glavno obravnavo, lahko sodišče odloči brez nje (58. člen ZUS-1); spor polne jurisdikcije (tudi za primer molka organa); dolžnost takojšnjega ugovora zoper procesne kršitve (286. b člen ZPP)²⁰⁵; v postopku ugotavljanja nezakonitosti akta ali dejanja, ki posega v temeljne človekove pravice (subsidiarni upravni spor), sodišče odloči o prepovedi nadaljevanja dejanja in ukrepih za vzpostavitev zakonitega stanja, brez odlašanja s sklepom, zoper katerega je dovoljena pritožba v treh dneh, vrhovno sodišče pa mora o pritožbi odločiti v treh dneh od njenega prejema; o predlogu za izdajo začasne odredbe odloči sodišče v sedmih dneh (32. člen ZUS-1); če odločitev o zahtevku, da se vrnejo vzete stvari ali povrne škoda zahteva ugotavljanje dejstev, ki bi pomenilo bistveno podaljševanje postopka v upravnem sporu, lahko sodišče napoti tožnika, naj uveljavlja svoj zahtevek v pravdi (67. člen ZUS-1); praviloma odločanje na seji v sporih o zakonitosti volilnih aktov (59. člen ZUS-1); vzorčni postopek (43. člen ZUS-1); omejenost pravice do pritožbe (73. člen ZUS-1) ipd.

Nadalje ugotavljamo, da ZUS-1 kot sistemski predpis ne vsebuje določb, ki bi upravnemu sodstvu omogočale vzpostavitev učinkovitega sistema obravnave, po katerem bi Upravno sodišče kot nujne obravnavalo zgolj tiste zadeve, katerih narava zahteva takojšnje sodno varstvo. V ZUS-1 so sicer nekatere določbe, ki predvidevajo »prednostno obravnavo« oziroma »odločanje brez odlašanja«, kar že s terminološkega vidika vnaša določeno nekonsistentnost in nejasnost (npr. prednostna obravnava v vzorčnem postopku; odločanje brez odlašanja v pritožbenem postopku zoper sklep o začasni odredbi; odločanje brez odlašanja v subsidiarnem upravnem sporu). Vsem navedenim primerom je skupno, da je prednostna obravnava avtomatsko predpisana za posamezne procesne institute znotraj ZUS-1, vsebinska zahtevnost zadeve pa pri tem ni upoštevana. Termine »brez odlašanja«, »nujno«, »prednostno« kot predvideno časovno komponento odločanja v upravnem sporu določajo tudi področni predpisi. V naslednjem poglavju je podana analiza določb. Pri tem pojasnjujemo, da krovni pojem »prednostno odločanje« zajema vse naštetе dikcije.

²⁰⁴ Glej na primer Sodbo ESČP št. 1446/07 in 5667/07, Stibilj proti Sloveniji, 6. 10. 2015, točka 60: »V zvezi s tožbami, vloženimi zaradi nesprejetja odločitve v predpisanem roku, Sodišče meni, da so bili postopki pred upravnim sodiščem nerazumno dolgi glede na to, da naj bi pravno sredstvo pospešilo upravne postopke in upravnemu sodišču ni bilo treba odločati o vsebini zadev, temveč samo o pritožbi o tem, da prvostopenjski upravni organi niso pravočasno izdali odločbe.«

²⁰⁵ Sodba Vrhovnega sodišča X Ips 190/2017 z dne 13. 2. 2019.

Upravno sodišče ima že od leta 2018 težave z obvladovanjem pripada zadev (razen leta 2020), posledično pa tudi z daljšim trajanjem postopkov.²⁰⁶ Razlogi za daljše odločanje so različni, od tega, da prihaja do sprememb zakonodaje, ki prinaša nove tožbe in neustaljeno sodno prakso ter zahteva širok nabor poznavanja vsebin s strani upravnih sodnikov do trenda izključevanja pritožbe po področni zakonodaji kot tudi opredeljevanje prednostnih in nujnih zadev v področni zakonodaji, o čemer več v nadaljevanju.²⁰⁷ Kljub povečevanju pripada zadev (na primer v letu 2022 prejetih zadev 6519, od tega 2718 pomembnejših zadev; leta 2023 prejetih 6911 zadev, od tega 2647 pomembnejših zadev; leta 2024 prejetih 7383 zadev, od tega pomembnejših 3073 zadev, leta 2025 prejetih 7493 zadev, od tega 3102 pomembnejših zadev)²⁰⁸ se število sodnikov skozi leta ni bistveno povečalo.²⁰⁹ Tako je bilo na primer leta 2018 na Upravnem sodišču 27 sodnikov in 52 sodnega osebja. Leta 2022 30 sodnikov in 59 sodnega osebja, leta 2023 31 sodnikov in 64 sodnega osebja; leta 2024 33 sodnikov in 67 sodnega osebja in leta 2025 39 sodnikov in 74 sodnega osebja. Predvideno število delovnih mest se določi s kadrovskim načrtom. Tako je bilo za leto 2024 s kadrovskim načrtom dovoljeno število 35 sodniških mest in 93 mest javnih uslužbencev za nedoločen delovni čas²¹⁰; za leto 2025 pa 39 sodniških mest in 89 mest javnih uslužbencev za nedoločen delovni čas (skupaj 128 dovoljenih zaposlitev).²¹¹

V letu 2022 je postopek na Upravnem sodišču v povprečju trajal 17,8 mesecev, v letu 2023 v povprečju 18,2 meseca in v letu 2024 v povprečju 18,5 mesecev.²¹² Pričakovani čas reševanja vseh zadev v letu 2024 je znašal 7,6 mesecev, v pomembnejših zadevah pa 18,7 mesecev.²¹³ Za obdobje od januarja do septembra 2025 je pričakovani čas reševanja vseh zadev znašal 7,4 mesecev, za pomembnejše zadeve pa 16,5 mesecev.²¹⁴

Sodni red²¹⁵ sicer v 289. členu določa pravila za obdelavo statističnih podatkov, skladno s katerimi velja, da gre za sodni zaostanek, če se zadeve v postopkih upravnih sporov ne rešijo v roku 6 mesecev od prejema zadeve (drugi in četrti odstavek 289. člena Sodnega reda). Vendar pa po mnenju Upravnega sodišča tak način računanja sodnih zaostankov ne ustreza realnemu trajanju zadev, četudi bi se vsi koraki postopka izvedli v točno za to predpisanih rokih, saj je treba tekom postopka upoštevati vrsto faz (vložitev tožbe, plačilo sodne takse, predhodni preizkus tožbe glede procesnih predpostavk, pošiljanje tožbe v odgovor strankam, pridobitev odgovorov in upravnih spisov, oprava drugih potrebnih dejanj v pripravljalnem postopku pred razpisom glavne obravnave,

²⁰⁶ Vrhovno sodišče (2023) *Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč 2022*. Dostopno na: <https://poslovanje-sodstva.sodisce.si/>.

²⁰⁷ Vrhovno sodišče (2023) *Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč 2022*. Dostopno na: <https://poslovanje-sodstva.sodisce.si/>.

²⁰⁸ Sodstvo Republike Slovenije, *Poslovanje sodstva*. Dostopno na: <https://poslovanje-sodstva.sodisce.si/> (dostopano 7. 8. 2026).

²⁰⁹ Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C*. Ljubljana: GV Založba, str. 5, prim. str. 28 o tem, da bi bilo treba povečati število sodnikov oziroma sodnic in poskrbeti za strokoven kader.

²¹⁰ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*, 26. 2. 2025.

²¹¹ Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2025*. Dostopno na: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgleclefindmkaj/https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20260302142339.

²¹² Glej letna poročila Upravnega sodišča za leta 2024, 2023 in 2022.

²¹³ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*

²¹⁴ Ministrstvo za pravosodje (2025) *Sodna statistika od januarja do septembra 2025*. Glej za celo obdobje Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2025*, str. 10: Pričakovani čas rešitve vseh zadev 7,4 meseca. Glede pomembnejših zadev je bil pričakovani čas rešitve 17,4 mesecev.

²¹⁵ Ur. l. RS, št. 87/16, 127/21, 95/25 in 100/25 – ZS-1.

razpis in oprava glavne obravnave, v primeru zaključka na prvi obravnavi v 30 dneh izdelava sodbe).²¹⁶

Zato je po mnenju Upravnega sodišča rok 6 mesecev, določen za sodne zaostanke v Sodnem redu prekratek. Po drugi strani pa še upočasnjuje postopke oziroma vrstni red obravnave ostalih zadev, saj stranke uspevajo s pravnimi sredstvi za pospešitev postopkov skladno z ZVPSBNO, kar zavlačuje ostale postopke, katerih obravnava se zaradi tega zamakne.²¹⁷

Po sicer definiciji sodnega zaostanka skladno z 289. členom Sodnega reda je v letu 2024 76,1% nerešenih zadev padlo v to kategorijo,²¹⁸ v letu 2025 pa 73,3%.²¹⁹ Po mnenju sodišča bi se morale v kategorijo sodnih zaostankov šteti zadeve, starejše od 3 let.²²⁰

Skladno z 98. členom Zakona o sodiščih²²¹ ima Upravno sodišče z vidika organizacijske oblike položaj višjega sodišča, za katerega je značilno senatno (kolegijsko odločanje), ki naj omogoča strokovno odločanje, enotno sodno prakso in pravno varnost.²²² Vendar pa se je zakonodajalec z željo po ohranitvi pravne varnosti z vidika obremenitve sodišča, ki se povečuje in s tem podaljšuje čas odločanja ter povečuje število nerešenih zadev, odločil za spremembo z namenom preprečitve ogrožanja pravice do sojenja v razumnem roku.²²³ Tako je z vidika večje učinkovitosti delovanja²²⁴ upravnega sodstva zadnja novela ZUS-1 (novela ZUS-1C²²⁵) vnesla kot pravilo odločanje po sodniku posamezniku²²⁶ na prvi stopnji, razen če zakon določa drugače (gl. 13. člen ZUS-1). Podobno pa velja tudi za odločanje na drugi stopnji, če zakon ne določa drugače,^{227,228} Po mnenju predlagatelja novele ZUS-1C tudi sodnik posameznik, ki ima položaj višjega sodnika in je s tem primerno kvalificiran, lahko zagotavlja enako kakovost sojenja kot senat.²²⁹

²¹⁶ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*. Glej tudi Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2025*.

²¹⁷ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*.

²¹⁸ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*.

²¹⁹ Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2025*.

²²⁰ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*.

²²¹ Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20, 203/20 – ZIUPOPĐVE, 18/23 – ZDU-1O, 42/24 – odl. US in 100/25 – ZS-1. Enako pravilo ohranja nov Zakon o sodiščih (Ur. l. RS, št. 100/25 – ZS-1), ki se uporablja od 1. 1. 2027 (gl. 10. člen).

²²² Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, redni postopek, EVA 2022-2030-0019, str. 53. Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C*. Ljubljana: GV Založba, str. 53. Glej tudi Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 20-21. Širše o zbornem odločanju v upravnem sporu, njegovih prednostih in slabostih glej Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborno sojenje v upravnem sporu*, Podjetje in delo 2/2022, str. 211-234.

²²³ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, redni postopek, EVA 2022-2030-0019, str. 53.

²²⁴ Prim. Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 43.

²²⁵ Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu (ZUS-1C), Ur. l. RS, št. 49/2023 z dne 28. 4. 2023.

²²⁶ Specifičnost odločanja pa je lahko določena tudi v področnih predpisih, tako na primer po Zakonu o tujcih (Ur. l. RS, št. 46/25, v nadaljevanju ZTuj-2) velja, da odloča sodnik posameznik, ko se opravi preizkus utemeljenosti omejitve gibanja s strani upravnega sodišča⁷⁹. a člen.

²²⁷ Na primer ZUS-1 še vedno predvideva odločanje o pritožbi v senatu treh sodnikov, če je na prvi stopnji odločal senat; če je odločal na prvi stopnji sodnik posameznik, pa tudi Vrhovno sodišče odloča o pritožbi po sodniku posamezniku, gl. 14. člen ZUS-1. Prav tako se za odločanje za revizijo uporabljajo določbe ZPP, ki določajo odločanje v senatih.

²²⁸ Prim. Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 53.

²²⁹ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, redni postopek, EVA 2022-2030-0019, str. 44.-45. Prim. Kerševan, E. (2023) *Zakon o upravnem sporu z novelo ZUS-1C: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba, str. 53.

Skladno s splošnim pravilom iz 51. člena ZUS-1 sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi. Izjeme od splošnega pravila so določene v 59. členu ZUS-1.²³⁰ ²³¹ V letu 2024 je bilo na Upravnem sodišču skupno opravljenih 744 obravnav²³², v letu 2025 pa 834 obravnav.²³³ Navedeno število pomeni bistveno povečanje glede na preteklo prakso Upravnega sodišča, skladno s katero je sodišče v pretežni večini zadev sodilo na seji.²³⁴

Kot lahko razberemo so rešitve za učinkovitejše odločanje v upravnem sporu poleg kvalitetne zakonodaje, ki ni podvržena stalnemu spreminjanju, tudi v organizaciji dela in kakovosti kadra.

3. Pregled in kritična analiza področne zakonodaje, ki Upravnemu sodišču omogoča prednostno odločanje

3.1. Pregled področnih predpisov, ki urejajo odločanje v upravnem sporu kot prednostno, nujno, brez odlašanja ali nemudoma in ocena potrebnosti take ureditve

Zakon o sodiščih²³⁵ določa, katere zadeve se obravnava prednostno. 13.a člen ZS določa, da sodnik obravnava prednostno tiste zadeve, ki so kot take določene z zakonom. Pri določitvi vrstnega reda obravnavanja drugih zadev lahko sodnik upošteva, poleg časa pripada zadeve na sodišče, tudi vrsto, naravo in pomen zadeve. To pomeni, da lahko določeno zadevo, če oceni, da je to potrebno, prej obravnava, čeprav ni določena kot prednostna že po samem zakonu²³⁶. 71.c člen ZS omogoča tudi predsedniku sodišča, ki mora redno spremljati podatke o poslovanju sodišča, da odredi prednostno reševanje zadeve, če je bila ali bi lahko bila kršena pravica stranke do sojenja brez nepotrebnega odlašanja ali da niso bila ali bi lahko ne bila spoštovana pravila o vrstnem redu reševanja zadev ali zakonski roki za razpis narokov ali izdelavo sodnih odločb ali druga pravila procesnega vodstva.

ZS določa katere zadeve so nujne, pri naštevanju pa na zadnjem mestu dodaja diktico, da so nujne tudi druge zadeve, za katere tako določa zakon. Kot izhaja iz sodne prakse, je treba presojo, kdaj

²³⁰ Širše o dolžnosti izvedbe glavne obravnave in o izjemah glej Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba, str. 506-516.

²³¹ Širše o institutu glavne obravnave v upravnem sporu in z glavno obravnavo povezanih institutih glej Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

²³² Upravno sodišče (2025), *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*. Glede števila obravnav ne omenjamo podatkov pred 2024, saj je junija 2023 začela veljati novela ZUS-1C, ki je spremenila pravila glede glavne obravnave. Gl. tudi razlago Upravnega sodišča glede zajema podatkov za leto 2024: »V 666 zadevah razpisanih glavnih obravnav, je bilo 209 oz. 31,4 % preklicanih, v nekaterih zadevah tudi po več preklicev in vse navedeno podaljša čas od prvega naroka/seje do odčrtanja. Prav tako je bilo na sedežu sodišča podanih več predlogov za senatno odločanje in s tem odločeno na seji. Glede na specifičnost situacije menimo, da podatek za to fazo za leto 2024 za naše sodišče še vedno ni verodostojen, saj se je, razen na sedežu sodišču, skrajšal od načrtovanega. Ob pripravi Letnega programa dela za leto 2024 v novembru 2023, so bili podatki te faze zajeti še pred novelo ZUS-1C, ko so do 28. 6. 2023 še potekale seje bodisi senatov, ki so odločali v zadevah ali seje senatov, na katerih se je odločalo o sodniku posamezniku. Ker od uveljavitve novele ZUS-1 temu ni več tako, sodišče ni moglo pravilno načrtovati, kako bo novela vplivala na faze postopka in tako načrtovalo daljšo fazo.« (Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*, str. 19).

²³³ Upravno sodišče (2026) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2025*.

²³⁴ O tem Žuber, B. *Pomen glavne obravnave v upravnem sporu*, v: Kambič, M., Škrubej, K (ur.) (2019) *Odsev dejstev v pravu: da mihi facta, dabo tibi ius: liber amicorum Janez Kranjc*. Ljubljana: Pravna fakulteta univerze v Ljubljani, str. 485-494.

²³⁵ Glej 83. člen Zakona o sodiščih (Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 96/09, 86/10 – ZJNepS, 33/11, 75/12 – ZSPDSLS-A, 63/13, 17/15, 23/17 – ZSSve, 22/18 – ZSICT, 16/19 – ZNP-1, 104/20, 203/20 – ZIUPOPdve, 18/23 – ZDU-1O, 42/24 – odl. US in 100/25 – ZS-1, v nadaljevanju ZS).

²³⁶ Tako tudi intervju s sodnikom 1 Upravnega sodišča.

drug zakon določa, da gre za njuno zadevo, opravljati restriktivno.²³⁷ O teh zadevah sodišče odloča tudi v poletnem času in za njih tečejo procesni roki (83. člen ZS). V nujnih zadevah se tudi prednostno določajo obravnave (214. člen Sodnega reda).²³⁸

Novembra 2025 je bil sprejet nov Zakon o sodiščih²³⁹ ki se začne uporabljati prvega januarja 2027. Odločanje o nujnih zadevah ureja v 105. členu, ki ohranja podoben nabor zadev kot ZS, pri čemer pa doda še upravne spore v zvezi z izvrševanjem kazni zapora, ki urejajo odločanje o pravicah obsojenk, ki so noseče ali so rodile med prestajanjem kazni zapora, odločanje o ugodnostih obsojencev ali odločanje o prekinitvi prestajanja kazni zapora ter kazenske postopke proti mladoletnikom in upravne spore v zvezi z izvrševanjem kazenskih sankcij za mladoletnike (gl. Tabela 2). Tako kot ZS tudi ZS-1 dopušča, da drug zakon določi druge zadeve kot nujne.

ZS-1 določa, da sodnik rešuje zadeve po vrstnem redu pripada na sodišče. ZS-1 natančneje razdeli obravnavo prednostnih zadev. Te so lahko določene z zakonom (kot v ZS) ali pa jih odredi predsednik sodišča v skladu z ZVPSBNO. Prav tako lahko sodnik izven vrstnega reda obravnava zadeve, če oceni, da je taka obravnava utemeljena glede na vrsto, naravo ali pomen zadeve. Zelo pomembna pa je tudi omejitev, kdaj lahko drug zakon določi prednostno obravnavo, in sicer je to dovoljeno izjemoma, »če je to utemeljeno z razlogi nevarnosti za hujše kršenje človekovih pravic, varovanja življenja ali zdravja ljudi, javne varnosti, varstva koristi otrok in mladoletnikov, oškodovanja javnih sredstev, insolventnosti podjetij, velike gospodarske škode in iz drugih pomembnih razlogov v javnem interesu.« (36. člen ZS-1). Zakon mora navesti tudi razloge za določitev prednostne obravnave zadev. Ta določitev je nekoliko nenavadna (razlogi so običajno razvidni iz obrazložitve predloga zakona in ne nujno neposredno iz zakona), jo je pa mogoče razumeti kot tendenco po zmanjševanju določanja prednostne obravnave zadev v področni zakonodaji, če za to niso podani posebej utemeljeni razlogi.

Drugačno urejanje pravil v področnih zakonih je sicer lahko vprašljivo tudi z vidika 14. in 22. člena URS,²⁴⁰ ki zahtevata ustavno enako varstvo pravic oziroma razumen razlog razlikovanja. Taka presoja zakonodajalca mora biti skladna z ustavnimi načeli zakonitosti in enakega varstva pravic. Brez utemeljenega razloga za razlikovanje je posamezna področna zakonska ureditev ustavnopravno problematična.²⁴¹

²³⁷ Sklep Vrhovnega sodišča I Up 55/2011 z dne 22. 12. 2011.

²³⁸ Ur. l. RS, št. 87/16, 127/21, 95/25 in 100/25 – ZS-1. Gl. tudi 156. člen Sodnega reda glede dodeljevanja nujnih zadev sodnikom.

²³⁹ 105. člen novega Zakona o sodiščih (Ur. l. RS, št. 100/25, v nadaljevanju ZS-1), ki se začne uporabljati 1. 1. 2027

²⁴⁰ Glej Odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-55/23, U-I-75/23 z dne 12. 9. 2024: »Ustavno sodišče je na primer v odločbi št. U-I-65/10 z dne 20. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 47/10) že navedlo, da je cilj pospešitve in povečanja učinkovitosti postopka ustavno dopusten cilj za omejitev pravice iz 22. člena Ustave, ki je povezan tudi z zagotavljanjem pravice do sodnega varstva brez nepotrebnega odlašanja iz prvega odstavka 23. člena Ustave.« Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-65/10, 10. točka obrazložitve.

²⁴¹ Glej na primer odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Ur. l. RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86): »Izpodbijane določbe Zakona o bančništvu, ki izključujejo prisilno poravnavo nad bankami in hranilnicami in ki urejajo postopek ugotavljanja pogojev za začetek stečajnega postopka (stečajnih razlogov), začetek stečajnega postopka in posebno sodno varstvo, niso v neskladju s splošnim načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave, čeprav urejajo ta vprašanja drugače, kot to ureja Zakon o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji za druge gospodarske subjekte. Zakonodajalec je upravičeno lahko uredil stečaj bank in hranilnic drugače, kakor to ureja ZPPSL za druge gospodarske subjekte. Posebno zakonodajno ureditev naštetih vprašanj dopuščata narava in funkcija bančnih in drugih finančnih storitev. Zahteva po varnem in skrbnem poslovanju bank in hranilnic, ki naj zagotavlja varovanje deponentov in splošno likvidnost bančnega sistema v celoti, je stvarno upravičen razlog za drugačno zakonsko urejanje pogojev za

Nova ureditev po ZS-1 z omejevanjem določanja prednostnega odločanja je odgovor na nesistemske opredeljevanje upravnih sporov za prednostne in nujne v zakonodaji, kar povzroča daljše postopke, obremenitev sodišča in neenako obravnavo strank. Na primer v obdobju od 1. januarja 2022 do 15. julija 2023 je bilo med zadevami, v katerih je bila tožba vložena po 1. januarju 2022, kar 84 odstotkov zadev prednostnih.²⁴² V letu 2023 je bilo 36 odstotkov vseh pripadlih upravnih sporov označeno z neko vrsto prednosti.²⁴³ Zakonska rešitev v ZS-1 (kljub njeni nenavadnosti, ki je v tem, da mora zakon neposredno določiti razloge za prednostno obravnavo) vsekakor zasleduje legitimen cilj. Odprto vprašanje pa ostaja, ali bo nova zakonska ureditev odvrnila zakonodajalca od določanja posameznih zadev iz pristojnosti Upravnega sodišča v področni zakonodaji za prednostne.

V nadaljevanju sledi pregled zadev po različno opredeljenih časovnih kriterijih, bodisi konkretno ali le opisno. Kot je razvidno iz Tabele 1, v določenih zadevah zakonodajalec določa zelo kratke roke odločanja v dneh ali celo urah, v določenih pa uporablja opisne izraze kot je »nujno«, »nujne zadeve« v katerih se odloča »prednostno« ipd. (Tabela 2). Ne glede na uporabljene termine, vse te zadeve zahtevajo prednostno obravnavo.²⁴⁴

To izhaja tudi iz opravljenih intervjujev, sodniki izpostavljajo, da ne obstaja enoznačna definicija za navedene pojme in da jih lahko v nekem smislu razumemo kot sinonime. Po drugi strani obstajajo tudi posamezna mnenja, da je termine glede »pomembnosti« mogoče razvrstiti, in sicer po sledečem vrstnem redu:

- nujno;
- brez odlašanja;
- prednostno.

V okviru intervjujev je bilo izpostavljeno, da celo, ko je določen rok odločanja, je to manj kot nujno, saj v času poletnega poslovanja sodišča procesni roki tečejo le v nujnih zadevah²⁴⁵. Omenjeno je bilo tudi, da ne obstaja klasifikator za navedene pojme, ki bi določil, kaj je pomembnejše. Po logiki stvari se lahko razumejo enako.

Dilema, ki se v praksi pojavi, je, katero zadevo naj začne sodnik obravnavati najprej (na primer, ko ima pred seboj nujno zadevo, prednostno zadevo in zadevo, ki sicer ni nujna/prednostna, vendar že dalj časa čaka na začetek obravnavanja). Iz intervjujev izhajajo različne možnosti vrstnega reda

ustanavljanje, kot pogojev poslovanja in prenehanja bank in hranilnic. Posebna zakonska ureditev stečaja bank in hranilnic tudi ne posega v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave in tudi ni v neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave, ker izključujejo pravico do pritožbe zoper sklep stečajnega sodišča o začetku stečajnega postopka.« Prim tudi 25. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003: »Dopustnost posega v človekovo pravico Ustavno sodišče presoja z vidika obstoja ustavno dopustnega cilja (tretji odstavek 15. člena Ustave). Če ta obstaja, je treba vselej oceniti še, ali je poseg v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave) oziroma s splošnim načelom sorazmernosti. Presoja, ali gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti, ki obsega presojo primernosti, nujnosti in sorazmernosti v ožjem smislu. Poseg je ustavno dopusten, če prestopi vse tri vidike testa.«

²⁴² Predlog Zakona o sodiščih, EVA 2023-2030-0029, str. 170. Sklic na Vrhovno sodišče (2024) *Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč za leto 2023*.

²⁴³ Upravno sodišče (2024) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2023*, str. 16. Dostopno na: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglefindmkaj/https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20240229090418](https://efaidnbmnnnibpajpcglefindmkaj/https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20240229090418).

²⁴⁴ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*, str. 12.

²⁴⁵ Glej spodaj komentar v zvezi z roki odločanja in statusom nujnosti pri ZTuj-2.

obravnave. Upoštevajoč prakso zadnjih mesecev²⁴⁶, ko velja, da morajo sodniki v starih zadevah pisati poročilo, zakaj dalj časa stojijo, sodnik da prednost zadevi, ki dalj časa stoji, ne glede na to, ali je zadeva nujna. V nujnih oziroma prednostnih zadevah namreč tega poročila ni treba pisati. Zato bi v takem primeru nekateri sodniki reševali zadeve po naslednjem vrstnem redu: stare zadeve, nujne zadeve, prednostne zadeve. Drugi bi se ravnali glede pomembnosti spisa, v smislu, da na primer, ko gre za brezplačno pravno pomoč, se ta rešuje tekoče. Tu se sicer pojavi naslednji izziv, saj po določenem času vse postane nujno, ker je vse zaostanek. Primarni razlog za nastalo situacijo pa je v tem, da ni jasne opredelitve, kaj pomeni nujno ali prednostno.

Tabela 1 prikazuje opredelitev rokov odločanja v upravnem sporu v področnih zakonih in podaja oceno potrebnosti specifične ureditve.²⁴⁷

Tabela 1: Opredelitev rokov odločanja v upravnem sporu v področnih zakonih

<i>Področni zakon, leto sprejema, člen(i)</i>	<i>Rok</i>	<i>Resor / upravno področje</i>	<i>Razlog</i>	<i>Ocena potrebnosti/nujnosti specifične take ureditve</i>
Zakon o mednarodni zaščiti ²⁴⁸ (2016), 71/1, 71/3; 84/7, 84/8	30 dni ²⁴⁹ , 7 dni ²⁵⁰ , 3 delovne dni ²⁵¹	tujci, migracije	občuten poseg v svobodo prosilca	Da – varstvo temeljnih človekovih pravic.
Zakon o tujcih ²⁵² (2011),	8 dni ²⁵³ ; 15 dni ²⁵⁴ ; 6 dni ²⁵⁵ .	tujci	občuten poseg v svobodo	Da – varstvo temeljnih

²⁴⁶ Intervju je bil opravljen julija 2026.

²⁴⁷ Gre zgolj za osebno oceno, podano na podlagi razpoložljivih podatkov in virov.

²⁴⁸ Ur. l. RS, št. 16/17 – uradno prečiščeno besedilo, 54/21 in 42/23 – ZZSDT-D, v nadaljevanju ZMZ-1.

²⁴⁹ Odločanje o tožbi zoper odločbo, razen o tožbi zoper odločbo o zavrnitvi prošnje v pospešenem postopku na podlagi pete alineje prvega odstavka 49. člena ZMZ-1, ko odloči v sedmih dneh od prejema tožbe. Vrhovno sodišče odloči o pritožbi v roku 30 dni (četrti odstavek 71. člena ZMZ-1).

²⁵⁰ Odločanje o tožbi zoper sklep (tretji odstavek 71. člena ZMZ-1).

²⁵¹ Odločanje o upravnem sporu zoper sklep o izreku ukrepa obveznega zadrževanja na območju azilnega doma in sklep o omejitvi gibanja na Center za tujce (sedmi in osmi odstavek 84. člena ZMZ-1).

²⁵² Ur. l. RS, št. 46/25 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZTuj-2.

²⁵³ Upravni spor zoper odločitev o dovolitvi zadrževanja tujca, o podaljšanju zadrževanja ali o ustavitvi postopka dovolitve ali podaljšanja zadrževanja tujca. Op. Zadrževanje po ZTuj-2 »pomeni dovoljenje tujcu, ki se ga mora odstraniti, da začasno ostane v Republiki Sloveniji, ker njegova odstranitev iz države ni mogoča.« (prvi odstavek 73. člena ZTuj-2. Tukaj je zakonodajalec ukinil možnost pritožbe in določil takojšnje sodno varstvo, ki je v interesu tujca z namenom zakonitega in pravilnega odločanja po drugi strani pa tudi omogoča organom, da tujca, ki ne izpolnjuje pogojev, iz države čim prej odstrani (enako je sledil čim prejšnjemu sodnemu varstvu tudi z določbo šestega odstavka 76.c člena ZTuj-2: upravni spor za odločanje o ukrepih ob lažjih kršitvah pravil bivanja v centru) (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, predlog, EVA 2018-1711-0004, ZTuj-2F). Enako je določen rok 8 dni za odločanje v upravnem sporu zoper odločbo o podaljšanju omejitve gibanja (drugi odstavek 79. člena ZTuj-2). Gl. tudi šesti odstavek 79.a člena ZTuj-2, ko gre za preizkus utemeljenosti omejitve gibanja v centru in vrhovno sodišče ne more samo odločiti o tem, ali je omejitev gibanja še utemeljena. V takem primeru vrne zadevo upravnemu sodišču v ponovno odločanje, ki mora novo odločitev izdati v osmih dneh od prejema sodbe vrhovnega sodišča. Sprememba 79.a člena ZTuj-2 je sledila zahtevi po jasni določitvi izvedbe ex officio sodnega preizkusa utemeljenosti omejitve gibanja (gl. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih, EVA 2022-1711-0027, ZTuj-2I).

²⁵⁴ Upravni spor zoper odločitev o ukrepu zoper tujca ob lažjih kršitvah pravil bivanja v centru (tretji odstavek 76. c člena ZTuj-2).

²⁵⁵ Upravni spor zoper odločitev o nastanitvi tujca v center ali izven centra in odločanje o odreditvi bivanja pod strožjim policijskim nadzorom (tretji odstavek 78. člena ZTuj-2).

73/7, 76.c/6, 78/3, 79/2 in 79.a/6 člen			prosilca, čim prejšnje sodno varstvo za zagotavljanje zakonitega in pravičnega odločanja	človekovih pravic. ²⁵⁶
Zakon o volitvah v državni zbor ²⁵⁷ (1992), 105. člen Zakon o državnem svetu ²⁵⁸ (1992), 10. člen Zakon o volitvah predsednika republike ²⁵⁹ (1992), 9. člen Zakon o lokalnih volitvah ²⁶⁰ (1993), 97. člen	48 ur ²⁶¹ op. skladno z 12. členom ZUS-1 o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika republike odloča Vrhovno sodišče na 1. stopnji ²⁶²	notranje zadeve	državotvorne ipd. funkcije, ki zahtevajo hitro odločitev	Da – varstvo funkcioniranja temeljnih (državnih) organov/oblasti.
Zakon o sodnem svetu ²⁶³ (2017), 19., 20. in 36. člen	48 ur ²⁶⁴ 30 dni ²⁶⁵	pravosodje	odločanje o pravicah, ki se vežejo na volitve;	Da – varstvo zakonite izvedbe volitev; opravljanje

²⁵⁶ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o tujcih – prva obravnava, Vlada Republike Slovenije, 2014, št. 00717-1/2014/15 z dne 23. 1. 2014. Z vidika usmeritev Evropske komisije na podlagi sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice se morajo zagotoviti kratki roki odločanja, da ne pride do neupravičenega omejevanja gibanja tujca. Dopustni časovni razpon je med 48 urami 9 dnevi (podatki kot predstavljeni v predlogu zakona v letu 2014). Prepovedan je nedopusten način zamika sodne presoje.

²⁵⁷ Ur. l. RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 54/07 – odl. US, 23/17, 29/21 in 12/24, v nadaljevanju ZVDZ.

²⁵⁸ Ur. l. RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo, 95/09 – odl. US, 21/13 – ZFDO-F, 81/18 – odl. US, 16/23, 12/24 – ZVDZ-E in 57/25 – ZF, v nadaljevanju ZDSve.

²⁵⁹ Ur. l. RS, št. 39/92 in 73/03 – odl. US, v nadaljevanju ZVPR.

²⁶⁰ Ur. l. RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 45/08, 83/12, 68/17, 93/20 – odl. US in 102/24, v nadaljevanju ZLV.

²⁶¹ Upravni spor zoper odločbo volilne komisije, s katero se zavrne lista kandidatov (105. člen ZVDZ), zoper odločbo volilne komisije glede nepravilnosti v postopku kandidiranja (104. člen ZVDZ) ter zoper odločbo državne volilne komisije, s katero državna volilna komisija razveljavi ali spremeni odločbo volilne komisije volilne enote, izdano v postopku potrjevanja list kandidatov, če ugotovi, da je odločba nepravilna ali nezakonita (104. člen ZVDZ). Gl. tudi 97. člen ZLV.

²⁶² ZDSve in ZVPR v 10. oziroma 9. členu napotujeta na smiselno rabo ZVDZ.

²⁶³ Ur. l. RS, št. 23/17, 178/21 – odl. US in 100/25, v nadaljevanju ZSSve.

²⁶⁴ Tožba na upravno sodišče zoper zavrnilno odločbo vrhovnega sodišča glede popravka vpisa v volilni imenik sodnikov, ki ga vodi vrhovno sodišče (19. člen ZSSve). Odločanje o tožbah v zvezi s kandidaturami (20. člen ZSSve).

²⁶⁵ Zoper odločbe in sklepe sodnega sveta je dovoljen upravni spor, odloča vrhovno sodišče v roku 30 dni (36. člen ZSSve).

			opravljanje sodniške funkcije ²⁶⁶	sodniške funkcije (možna alternativa pri imenovanjih, gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o notariatu ²⁶⁷ (1994), 10. in 19. člen	30 dni ²⁶⁸	pravosodje	odločanje o imenovanju za opravljanje javne funkcije	Da – nudenje zagotavljanja javnih storitev (javne službe) na določenem območju države (možna alternativa pri imenovanjih, gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o igrah na srečo ²⁶⁹ (1995), 107.a člen	7 dni ²⁷⁰	finance	uresničevanje prepovedi prirejanja igre na srečo; pravno varstvo pravic do svobode interneta in svobode izražanja	Da (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja ²⁷¹ (2011), 39.a	90 dni ²⁷²	gospodarstvo	sodno varstvo zoper odločitve Državno revizijske komisije	Pogojno, saj gre le za ugotovitev tožbo (gl. obrazložitev spodaj).

²⁶⁶ Glej podrobno tretji odstavek 36. člena ZSSve.

²⁶⁷ Ur. l. RS, št. 2/07 – uradno prečiščeno besedilo, 33/07 – ZSReg-B, 45/08, 91/13, 189/20 – ZFRO, 130/22, 49/23 – ZUS-1C in 102/23 – ZFPPIPP-H, v nadaljevanju ZN.

²⁶⁸ Upravni spor zoper odločitve ministra v zvezi z imenovanjem notarja (gl. prvi, četrti, peti in deveti odstavek 10. člena ZN) in razrešitvijo notarja (19. člen ZN). Prav tako ima 30 dni časa za odločitev Vrhovno sodišče, če pride do pritožbe.

²⁶⁹ Ur. l. RS, št. 14/11 – uradno prečiščeno besedilo, 108/12, 11/14 – popr. in 40/14 – ZIN-B, v nadaljevanju ZIS.

²⁷⁰ Če zavezanec iz odločbe o prepovedi prirejanja igre na srečo te ne izvrši, lahko pride do omejitve dostopa do spletnih strani. O omejitvi dostopa do spletnih strani, prek katerih se prirejajo spletne igre na srečo brez koncesije vlade, odloči Upravno sodišče v sedmih dneh od prejema predloga, ki ga posreduje Finančna uprava (107.a člen ZIS).

²⁷¹ Ur. l. RS, št. 43/11, 60/11 – ZTP-D, 63/13, 90/14 – ZDU-1I, 60/17, 72/19 in 83/25 – ZOUL, v nadaljevanju ZPVPJN.

²⁷² 39.a člen ZPVPJN: odločanje o upravnem sporu zoper odločitve DKOM. Zahteva se odločanje na sedežu v Ljubljani.

Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence ²⁷³ (2022), 62/4. člen	brez odlašanja, a najpozneje v 15 dneh ²⁷⁴	gospodarstvo	nevarnost hude in težko popravljive škode za učinkovitost konkurence na trgu	Pogojno (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o kazenskem postopku ²⁷⁵ (1994), 530.a člen	60 dni ²⁷⁶ 30 dni ²⁷⁷	kazenske zadeve	izročitveni postopki kot specifična oblika mednarodne kazenskopravne pomoči	Da, varstvo temeljnih človekovih pravic, odreditev in trajanje pripora (20. člen URS).
Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije ²⁷⁸ (2010), 15. člen	3 mesece ²⁷⁹	javna uprava	omogočanje preventivnega učinka ugotovitev Komisije za preprečevanje korupcije	Pogojno (gl. obrazložitev spodaj).

Vir: izbrani predpisi in druga gradiva (gl. sprotne opombe)

ZMZ-1 določa odločanje upravnega sodišča v konkretnih rokih, ki zahtevajo zelo hitro odločanje. Predlog zakona²⁸⁰ ne poda posebne razlage, zakaj je bil določen rok 30 dni za izdajo sodbe. Vseeno lahko posredno navežemo na splošno pravilo v upravnem sporu, kjer velja rok 30 dni za izdelavo pisne sodne odločbe po 323. členu ZPP, ki se uporablja subsidiarno v upravnem sporu. Res pa je, da v tem primeru (po 323. členu ZPP) 30 dnevni rok začne šteti šele od dneva, ko je bila končana glavna obravnava. K obremenitvi sodišč pri odločanju na področju ZMZ-1 prispeva tudi možnost pritožbe zoper sodbo Upravnega sodišča na Vrhovno sodišče (četrti odstavek 70. člena ZMZ-1 in četrti odstavek 71. člena ZMZ-1), ki ima tudi določen rok 30 dni za odločitev. Predlagatelj ZMZ-1 pojasni razlog za kratek rok odločanja, tj. 3 delovne dni, ko gre za odločanje o upravnem sporu zoper sklep o izreku ukrepa obveznega zadrževanja na območju azilnega doma in sklep o omejitvi gibanja na Center za tujce. Tako kratek rok je določen zaradi občutnega posega v svobodo prosilca.²⁸¹ Nadalje kratki roki odločanja po **ZTuj-2** kažejo upoštevanje smernic EU in sodne

²⁷³ Ur. l. RS, št. 130/22, 12/24 in 100/25 – ZS-1, v nadaljevanju ZPOmK-2.

²⁷⁴ Sodišče o tožbi zoper sklep o začasnih ukrepih, ki ga izda Javna agencija za varstvo konkurence, odloči brez odlašanja, najpozneje pa v 15 dneh po prejemu tožbe (četrti odstavek 62. člena ZPOmK-2).

²⁷⁵ Ur. l. RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, 96/22 – odl. US, 2/23 – odl. US, 89/23 – odl. US, 53/24 in 93/25 – ZNUZJV, v nadaljevanju ZKP.

²⁷⁶ Odločanje o tožbi zoper odločbo o izročitvi tujca (drugi odstavek 530.a člena).

²⁷⁷ Odločanje o tožbi zoper odločbo o priporu tujca (drugi odstavek 530.a člena).

²⁷⁸ Ur. l. RS, št. 69/11 – uradno prečiščeno besedilo, 158/20, 3/22 – ZDeb in 16/23 – ZZPri, v nadaljevanju ZIntPK.

²⁷⁹ Upravno sodišče mora odločiti v roku 3 mesecev od vložitve tožbe, ko gre za javnopravne postopke, ki se vodijo za izvajanje pristojnosti ob sumu korupcije ali drugih kršitev (gl. 13. in 15. člen ZIntPK).

²⁸⁰ Zakon o mednarodni zaščiti, Vlada Republike Slovenije, predlog, Eva 2015-1711-0008, prva obravnava.

²⁸¹ Zakon o mednarodni zaščiti, Vlada Republike Slovenije, predlog, Eva 2015-1711-0008, prva obravnava.

prakse ESČP, ki zahtevajo, da se glede posegov v svobodo prosilcev odloča v čim krajših rokih.²⁸² Želja po čim hitrejšem sodnem odločanju se kaže tudi v tem, da je zakonodajalec v določenih zadevah izključil pritožbo (npr. odločanje o zadrževanju tujcev). Sodišča naj bi v praksi zadeve v zvezi s priznanjem mednarodne zaščite zaradi kratkih zakonskih rokov za odločanje, njihove narave in pomena za prosilce obravnavala kot nujne, kljub temu, da zakon za to ne daje podlage.²⁸³ Po mnenju Vrhovnega sodišča gre s takšnim načinom odločanja brez pravne podlage za poseg v pravico do sodnega varstva: »Vrhovno sodišče zato meni, da bi obravnava take zadeve kot nujne v smislu Odredbe, kar bi pomenilo, da roki tečejo enako kot v zadevah, ki so kot nujne določene z zakonom, pomenila poseg v pravico do pravnega sredstva brez zakonske podlage.«²⁸⁴ Glede na navedeno se nam take zakonske določbe kratkih rokov po ZMZ-1 in ZTuj-2 ne zdijo sporne, potrebno pa bi bilo dodati v področni zakon določbo, da gre za nujne zadeve, zato da bodo lahko tudi v teh zadevah tekli roki v času sodnih počitnic. Takšno je tudi mnenje intervjuvanih upravnih sodnikov. Iz intervjuja izhaja, da je tako po ZMZ-1 kot ZTuj-2 potrebno, da so določeni kratki roki, saj gre za situacije, ko se tujcem omeji gibanje in s tem posega v temeljne človekove pravice. Prav tako bi lahko pomenilo večletno bivanje tujcev v državi zaradi dolgotrajnih postopkov velik strošek za državo.

ZUS-1 določa, da v upravnem sporu na prvi stopnji, ko gre za spore v zvezi z volilnimi akti za volitve v državni zbor, odloča vrhovno sodišče, pri tem pa **ZVDZ** določa rok za odločitev sodišča v 48 urah (gl. za podrobnosti opombe v Tabeli 1). Predlog zakona ne daje posebej razlage za tako kratko določen čas odločanja (pri tem je treba upoštevati, da gre za zakon, ki je bil sprejet leta 1992), vendar se po naravi stvari logično sklepa, da je treba v času volitev v a priori volilnih sporih odločati hitro, saj gre za izvolitev nosilcev oblasti, ki so potrebni, da država oziroma oblast kot taka funkcionira.²⁸⁵ Enako kratek rok odločanja, tj. 48 ur, velja za odločanje v upravnem sporu zoper odločbo občinske volilne komisije. Pomen hitrosti postopka pa se kaže tudi v zelo kratkem roku za vložitev pritožbe na sodišče, ki je tudi 48 ur po prejemu odločbe²⁸⁶. Glede na to, da volitve potekajo samo na par let, se nam ureditev s kratkimi roki odločanja ne zdi sporna, vsekakor pa potrebna glede na vezanost na točno določeno obdobje, ko potekajo volitve in s tem možnost hitre in zakonite izvedbe volilnih opravil za nastop potrebnih funkcij. Da je taka ureditev potrebna so potrdili tudi nekateri sodniki v intervjujih.

Predlagatelj **ZSSVe** kot razlog določitve 30 dni za odločitev vrhovnega sodišča v upravnih sporih zoper sklepe in odločbe Sodnega sveta utemelji zgolj s tem, da se naj na ta način doseže večja učinkovitost in hitrost postopka.²⁸⁷ Nadalje velja, da morajo biti roki za uveljavljanje pravnega varstva volilnih pravic kratki. Glede na to, da volitve članov sodnega sveta potekajo na par let, se nam ureditev s kratkimi roki odločanja (48 ur) ne zdi sporna, vsekakor pa potrebna glede na

²⁸² Zakon o mednarodni zaščiti, Vlada Republike Slovenije, predlog, Eva 2015-1711-0008, prva obravnava.

²⁸³ Sodba Vrhovnega sodišča I Up 58/2021 z dne 19. 5. 2021.

²⁸⁴ Sodba Vrhovnega sodišča I Up 58/2021 z dne 19. 5. 2021.

²⁸⁵ Žuber, B. (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 216 in nasl.

²⁸⁶ Glej 97. člen ZLV in 105. člen ZVDZ.

²⁸⁷ Predlog Zakona o sodnem svetu (ZSodS), EVA 2015-2030-0019, prva obravnava, 2016, str. 52. Podobno tudi glede 20. člena ZSSVe kot je bil spremenjen z novelo iz leta 2025, gl. Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodnem svetu (EVA 2023- 2030-0026) – redni postopek – predlog za obravnavo, 25. 4. 2025, str. 80. Glede prednostne obravnave po 21. členu ZSSVe ni podane posebne obrazložitve, samo, da je treba zagotoviti čimprejšnje nemoteno delo sodnega sveta.

vezanost na točno določeno obdobje, ko potekajo volitve in s tem omogočanje, da čim prej nastopijo svojo funkcijo. Z vidika varstva zakonite in hitre izvedbe volitev in s tem nemotenega dela sodnega sveta je taka ureditev smiselna. Podobno velja glede 30 dnevnega roka za odločitev Vrhovnega sodišča o sporih glede izbire kandidatov za prosto sodniško mesto, predlogih za izvolitev ali imenovanje sodnikov; izbire in imenovanja predsednika in podpredsednika sodišča; prenehanja ali razrešitve s sodniške funkcije ali funkcije predsednika oziroma podpredsednika sodišča ipd. (tretji odstavek 36. člena ZSSVe). Hitro odločanje je potrebno za opravljanje sodniške funkcije. Da je taka ureditev potrebna, izhaja tudi iz posameznih stališč intervjuvancev. Kot smo že izpostavili zgoraj tudi že sicer skladno s subsidiarno rabo ZPP določb v upravnem sporu velja rok za izdelavo pisne sodbe 30 dni od dneva, ko je bila glavna obravnava končana (323. člen ZPP). Tako da glede na to, roke, ki so določeni kot 30 dni ne ocenjujemo kot sporne. Res pa je, da v tem primeru (po 323. členu ZPP) 30 dnevni rok začne šteti šele od dneva, ko je bila končana glavna obravnava. Kot alternativo, ko gre za nova imenovanja, velja za bodoče razmisliti tudi o možnosti, da se podaljša mandat prejšnjim (po analogiji s sodniki Ustavnega sodišča).

Zaradi vezanosti na imenovanje in zagotavljanje izvajanja javne službe je zakonodajalec v noveli **ZN-D**²⁸⁸ določil 30 dnevni rok za odločanje o imenovanjih, razrešitvi ipd. notarjev. Taka posebna ureditev je upravičena z zagotavljanjem notarskih storitev prebivalcem na določenem območju. Predlagatelj zakona je izpostavil zlasti problematiko manjših sodnih okrajev z enim ali dvema notarskima mestoma. Poleg tega deseti odstavek 10. člena ZN določa, da se postopek imenovanja na prosto notarsko mesto prekine do pravnomočnosti sodne odločbe.²⁸⁹ Vse to so razlogi za 30 dnevni rok odločanja. Na ta način se zagotovi zasedenost notarskega mesta in tekoče opravljanje notarskih storitev. Da je taka ureditev potrebna izhaja tudi iz posameznih stališč intervjuvancev. Kot alternativo, ko gre za nova imenovanja, velja za bodoče razmisliti tudi o možnosti, da se podaljša mandat prejšnjim (po analogiji s sodniki Ustavnega sodišča).

ZIS določa rok 7 dni za odločitev o omejitvi dostopa do spletnih strani (sodišče ponudniku storitev informacijske družbe odredi omejitev dostopa do spletnih strani), prek katerih se prirejajo spletne igre na srečo brez koncesije vlade, če zavezanec iz odločbe o prepovedi prirejanja iger na srečo, te ne izvrši. Rok začne teči od prejema predloga Finančne uprave, ki deluje kot nadzorni organ. Zakonodajalec je člen 107.a, ki ureja odločanje upravnega sodišča z določenim rokom 7 dni, vnesel z novelo **ZIS-D**²⁹⁰. V predlogu zakona pojasni, da se je pri urejanju zgledoval po Zakonu o elektronskem poslovanju na trgu (ZEPT)²⁹¹, ki določa za omejitev dostopa do spletnih strani pristojnost sodišča. ZEPT sicer izrecno zapiše, da je izključena njegova raba za področje iger na srečo. Vendar pa se tudi na področju iger na srečo z omejevanjem dostopa do spletnih strani omejuje svobodo do interneta in svobodo izražanja kot ustavno zagotovljenih pravic. Zato je zakonodajalec ocenil, da mora o omejitvi dostopa odločati sodišče. Utemeljitev zakonodajalca ocenjujemo kot zadostno.

²⁸⁸ Ur. l. RS, št. 98/05.

²⁸⁹ Predlog zakona spremembah in dopolnitvah Zakona o notariatu (ZN-D) – skrajšani postopek- EPA 146-IV, Vlada Republike Slovenije, 25. 8. 2005.

²⁹⁰ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o igrah na srečo – ZIS-D (Ur. l. RS, št. 106/10 z dne 27. 12. 2010).

²⁹¹ Ur. l. RS, št. 96/09 – uradno prečiščeno besedilo, 19/15, 189/21 – ZDU-1M, 18/23 – ZDU-1O in 30/24 – ZIUETDS.

V predlogu **ZPVPJN** glede roka 90 dni za odločanje o upravnih sporih zoper odločitve DKOM predlagatelj ne pojasni nič otipljivega, poda pa pavšalno razlago, da se z namenom zagotavljanja večje pravne varnosti in enotnosti odločanja ureja možnost sprožitve upravnega spora zoper odločitev DKOM.²⁹² Rok 90 dni se lahko zdi smiseln glede na to, da gre pri javnih naročilih za področje, kjer se nabavlja stvari za javno porabo, namenjene med drugim izvajanju javnih služb in zato potrebujemo hitre odločitve. Vendar gre po drugi strani le za ugotovitveno tožbo, zato z vidika tipa odločitve ni videti utemeljenosti za takšno ureditev. Ker gre le za ugotovitveno tožbo tudi iz intervjujev z upravnimi sodniki izhaja, da ni videti potrebe po določitvi 90 dnevnega roka za odločanje. Postavlja pa se tudi vprašanje, ali je res potrebno sodno varstvo v teh primerih, glede na to, da je praksa pokazala, da je odločanje Državnorevizijske komisije dovolj²⁹³.

Na področju gospodarstva in z vidika zagotavljanja konkurence je specifična tudi ureditev po **ZPOmK-2**, kjer predlagatelj zakona opravičuje 15 dnevni rok za odločanje sodišča s sklicevanjem na prenos EU Direktive 2019/1²⁹⁴ (drugi odstavek 11. člena), ki zahteva, da države članice zagotovijo, da se zakonitost, vključno s sorazmernostjo, začasnih ukrepov lahko presoja v pospešenih pritožbenih postopkih (četrti odstavek 62. člena ZPOmK-2).²⁹⁵ Ker gre za primer, ko je pritožba izključena in zato možen direktno upravni spor, to terja hitrost odločanja v upravnem sporu, vendar pa bi moral zakonodajalec vseeno razmisliti o daljšem roku, saj je rok 15 dni izrazito kratek.

Na kazenskem področju lahko izpostavimo **ZKP**, ki določa kratke roke odločanja v upravnem sporu (60 in 30 dni) (Tabela 1). Kot izhaja iz predloga zakona v zadevah odločanja o izročitvi tujca ne gre za odločanje o krivdi, ampak je odločitev vezana na ugotavljanje materialnopravnih in procesnopravnih pogojev za izročitev kot jih določata zakon in mednarodna pogodba, zato je načelo hitrega postopanja v teh postopkih še bolj izraženo.²⁹⁶ ZKP omejuje trajanje samega pripora (524. člen ZKP), zato morajo tudi postopki izročitve trajati v nekem časovnem okvirju.

ZIntPK določa, da mora upravno sodišče odločiti v roku 3 mesecev od vložitve tožbe, ko gre za javnopravne postopke, ki se vodijo za izvajanje pristojnosti ob sumu korupcije ali drugih kršitev.²⁹⁷ Predlagatelj zakona je ocenil, da število postopkov po ZIntPK ne bo bistveno vplivalo na obremenitev sodišča. Kot navaja v predlogu: »...je treba upoštevati tako interes osebe udeležene v postopku pred KPK, da pride do odločitve kot tudi javni interes, ki je zasledovan z javno objavo odločitve KPK, ki pa je po predlogu odložena do odločitve Upravnega sodišča. Odločitev v postopku mora biti sprejeta v čim krajšem času, ker ima le objava ugotovitev KPK neposredno po obravnavanem primeru preventivni učinek. Z daljšanjem postopka in časovnim odmikom objave od obravnavanega dogodka se učinkovanje tega orodja manjša, zato se predlagatelj temu želi

²⁹² Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja, EVA 2019-3130-0009, str. 3.

²⁹³ Okrogla miza februarja 2026 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani s sodniki Upravnega sodišča.

²⁹⁴ Direktiva 2019/1 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o krepitvi vloge organov držav članic, pristojnih za konkurenco, da bodo učinkoviteje uveljavljali pravila konkurence, in o zagotavljanju pravičnega delovanja notranjega trga, v nadaljevanju Direktiva 2019/1.

²⁹⁵ Osnutek predloga Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence – javna obravnava, Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo, 2. 2. 2021, Priloga 3, jedro gradiva.

²⁹⁶ Predlog EVA 2016-2030-0033 prva obravnava, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o kazenskem postopku, str. 183-184.

²⁹⁷ Podrobneje gl. 13. in 15. člen ZIntPK.

izogniti.« Upravno sodišče se sicer s tako posebno ureditvijo ni strinjalo in je predlogu tudi ugovarjalo z argumentacijo, da ni jasno ali je predlagatelj z določitvijo roka 3 mesev za odločitev sodišča upošteval, da »se mora sodišče v okviru pripravljalnega postopka, preden lahko začne s samo vsebinsko obravnavo zadeve, ukvarjati tudi z vprašanjem plačila sodnih taks za tožbo v upravnem sporu, potencialnimi popravami tožbe ... pri čemer mora sočasno upoštevati tudi načelo kontradiktornosti postopka in vloge vedno pošiljati nasprotnim strankam v odgovor.«²⁹⁸ Po mnenju upravnega sodišča gre za grob poseg v neodvisnost in samostojnost sodišča, ko se omejuje sodišče z določitvijo roka, pri tem pa iz obrazložitve predloga ne izhaja noben pravno utemeljen razlog, ki bi opravičeval, da mora izvesti cel pripravljalni postopek in izdati sodno odločbo o zadevi v navedenem roku.²⁹⁹ Objavo ugotovitev KPK neposredno po obravnavanem primeru z namenom preventivnega učinka, lahko razumemo kot utemeljen razlog za hitro odločanje. Po drugi strani pa velja razmisliti o postavljenem roku tudi v luči izraženih stališč intervjuvanih upravnih sodnikov, ki ne vidita potrebe po hitrem odločanju, saj gre le za ugotovitveno tožbo.

Tabela 2: Opredelitev časovnih okvirov odločanja v upravnem sporu v področnih zakonih

<i>Področni zakon, leto sprejema, člen(i)</i>	<i>Rok</i>	<i>Resor / upravno področje</i>	<i>Razlog</i>	<i>Ocena potrebnosti/ nujnosti specifične take ureditve</i>
Zakon o društvih ³⁰⁰ (2006), 41/3. člen	nujno ³⁰¹	notranje zadeve	varstvo javnega interesa (preprečevanje uresničevanja nedovoljenih namenov, ciljev ali dejavnosti društva); varstvo v primeru najhujših kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin	Pogojno, če potrebno zaradi varstva temeljnih človekovih pravic, javnega interesa (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o nalogah in pooblastilih	prednostno ³⁰³	notranje zadeve	varstvo javnega reda in miru	Da, odvrnitev nevarnosti ali

²⁹⁸ Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, prava obravnava*. EVA 2018-2030-0041.

²⁹⁹ Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, prava obravnava*. EVA 2018-2030-0041.

³⁰⁰ Ur. l. RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo in 21/18 – ZNOrg, v nadaljevanju ZDru-1.

³⁰¹ Odločanje o tožbi za prepoved delovanja društva (41. člen ZDru-1).

³⁰³ Upravni spor zoper odredbo vlade, s katero naloži policiji ob veliki verjetnosti hujših kršitev javnega reda omejitev ali prepoved gibanja na določenih območjih, določenih krajih ali na javnih mestih oziroma prepoved nastanitve v določenem kraju ali zapustitve določenega kraja (tretji odstavek 9. člena ZNPPol). Prav tako odloča prednostno tudi Vrhovno sodišče v primeru pritožbe zoper sodbo Upravnega sodišča. Tožba v upravnem sporu zoper ukrepe policije (policija mora ukreniti vse, kar je potrebno, da od skupnosti ali posameznika odvrne nevarnost ali prepreči ravnanja,

policije ³⁰² (2013), 9. in 10. člen				preprečitev ravnanja, ki ogroža varnost ali javni red; varstvo pred protipravnimi posegi v človekove pravice in temeljne svoboščine.
Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja ³⁰⁴ (2006), 65. člen	zadeve so prednostne in nujne ³⁰⁵	zunanje zadeve	pravno formalna povezanost z domovino Slovencev, ki nimajo državljanstva	Pogojno (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o sodnem svetu (2017), 21.a člen	prednostno ³⁰⁶	pravosodje	odločanje o pravicah, ki se vežejo na volitve	Da – varstvo zakonite izvedbe volitev.
Zakon o brezplačni pravni pomoči ³⁰⁷ (2001), 34. in 52.h člen.	nujno ³⁰⁸	pravosodje	varstvo prosilcev za brezplačno pravno pomoč	Da, varstvo pravice do pravnega varstva, varstvo ranljivih skupin.
Zakon o sodiščih ³⁰⁹ (2025), 105. člen	nujne zadeve ³¹⁰	pravosodje	varstvo nosečnic, mater, obsojencev; varstvo mladoletnikov	Da, varstvo temeljnih človekovih pravic; varstvo ranljivih skupin.

ki ogrožajo varnost ali javni red) (šesti odstavek 10. člena ZNPPol). Tudi v tem primeru Vrhovno sodišče odloča prednostno v primeru pritožbe zoper sodbo Upravnega sodišča.

³⁰² Ur. l. RS, št. 22/25 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju ZNPPol.

³⁰⁴ Ur. l. RS, št. 43/06, 76/10, 206/21 – ZDUPŠOP in 100/25, v nadaljevanju ZORSSZNM.

³⁰⁵ Odločanje o statusu Slovenca brez slovenskega državljanstva (65. člen ZORSSZNM).

³⁰⁶ Glej 21.a člen ZSSVe: zoper poročilo volilne komisije lahko volivec ali kandidat v osmih dneh po objavi na intranetnih straneh sodišč vloži tožbo pri upravnem sodišču. Sodišče odloča prednostno ob smiselni uporabi določb zakona, ki ureja upravne spore.

³⁰⁷ Ur. l. RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US, 19/15 in 93/25 – ZNUZJV, v nadaljevanju ZBPP.

³⁰⁸ Odločanje v upravnem sporu zoper odločbe oziroma sklepe pristojnega organa za brezplačno pravno pomoč (34. člen ZBPP). Upravni spor zoper odločitve, da se prošnja za dodelitev brezplačne pravne pomoči ne pošlje organu pošiljatelju (52.h člen ZBPP).

³⁰⁹ Gre za novi zakon, ki se bo začel uporabljati šele 1. 1. 2027.

³¹⁰ Kot nujne zadeve štejejo »upravni spori v zvezi z izvrševanjem kazni zapora, ki urejajo odločanje o pravicah obsojenk, ki so noseče ali so rodile med prestajanjem kazni zapora, odločanje o ugodnostih obsojencev ali odločanje o preinitvi prestajanja kazni zapora« (tretja točka tretjega odstavka 105. člena ZS-1). Prav tako kot nujne zadeve štejejo upravni spori v zvezi z izvrševanjem kazenskih sankcij za mladoletnike (četrta točka tretjega odstavka 105. člena ZS-1).

Zakon o elektronskih komunikacijah ³¹¹ (2022), 256. 242., 248. člen	o prednostno ³¹²	gospodarstvo	zagotavljanje konkurence na področju e-komunikacij; odločanje o imenovanju za opravljanje javne funkcije oziroma predčasni razrešitvi	Ne, razen, ko gre za odločanje o imenovanju, razrešitvi (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o preprečevanju omejevanja konkurence (2022), 98/5	o nujne zadeve, prednostno odločanje ³¹³	gospodarstvo	nevarnost hude in težko popravljive škode za učinkovitost konkurence na trgu	Ne (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja (2011), 61.e, 61.g in 61.i člen	o prednostno ³¹⁴	gospodarstvo	imenovanje državnih funkcionarjev	Da (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o letalstvu ³¹⁵ (2024), 178. člen	o prednostno ³¹⁶	gospodarstvo, infrastruktura	odločanje o razrešitvi s položaja	Da (gl. za obrazložitev tekst spodaj).
Zakon o trgu finančnih instrumentov ³¹⁷ (2007), 477. člen	o nujne zadeve, prednostno odločanje ³¹⁸	gospodarstvo, finance	pravilnost poslovanja	Ne (gl. obrazložitev spodaj).

³¹¹ Ur. l. RS, št. 130/22, 18/23 – ZDU-1O in 40/25 – ZInfV-1, v nadaljevanju ZEKom-2.

³¹² Določeno je prednostno odločanje v zvezi s tožbami zoper akte, izdane na podlagi določb IX. poglavja ZEKom-2, ki se nanaša na zagotavljanje konkurence. Prav tako je določeno prednostno odločanje o imenovanju in predčasni razrešitvi direktorja (242. in 248. člen ZEKom-2).

³¹³ Gl. peti odstavek 98. člena ZPOmK-2, ki je splošna določba za sodno varstvo v postopkih po tem zakonu: »Zadeve v postopku sodnega varstva po tem zakonu so nujne in sodišče o njih odloča prednostno.«

³¹⁴ Upravni spor zoper sklep o zavrnitvi ali zavrženju prijave v postopku imenovanja in razrešitve predsednika in članov Državno revizijske komisije (v nadaljevanju DKOM) (61.e člen ZPVPJN). Upravni spor zoper sklep o prenehanju funkcije predsedniku ali članu DKOM (61.g člen ZPVPJN). Upravni spor zoper sklep o razrešitvi predsednika, člana DKOM (61.i člen ZPVPJN).

³¹⁵ Ur. l. RS, št. 85/24, v nadaljevanju ZLet-1.

³¹⁶ Prednostno odločanje upravnega sodišča o tožbi zoper odločbo vlade, s katero se razreši vodjo preiskovalnega organa (178. člen ZLet-1).

³¹⁷ Ur. l. RS, št. 108/10 – uradno prečiščeno besedilo, 78/11, 55/12, 105/12 – ZBan-1J, 63/13 – ZS-K, 30/16, 9/17, 77/18 – ZTFI-1, 66/19 – ZTFI-1A, 123/21 – ZTFI-1B in 45/24 – ZTFI-1C (ZTFI). Nato sprejet ZTFI-1: Ur. l. RS, št. 77/18, 17/19 – popr., 66/19, 123/21, 45/24 in 77/25, v nadaljevanju ZTFI-1.

³¹⁸ »Zadeve v postopku sodnega varstva po tem zakonu so nujne in o njih sodišče odloča prednostno.« (477. člen ZTFI-1).

Zakon o zavarovalništvu ³¹⁹ (2015) 444. člen	nujne zadeve, prednostno odločanje ³²⁰	finance	zmanjševanje, odpravljanje nepravilnosti v zavarovanju, varovanje interesov zavarovalcev, omogočanje delovanja zavarovalnega gospodarstva in pozitiven vpliv na celotno gospodarstvo ³²¹	Ne (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o bančništvu ³²² (2021), 389. člen oziroma 489. člen (2026) ³²³	nujne zadeve, prednostno odločanje ³²⁴	finance	skrb za finančno stabilnost	Ne (gl. obrazložitev spodaj).
Zakon o javno-zasebnem partnerstvu ³²⁵ (2006), 64. člen	hiter postopek ³²⁶	finance, javno zasebno partnerstvo	pravno varstvo zoper dokončno odločbo o izbiri oziroma drug akt izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva	Pogojno, gl. obrazložitev spodaj.
Zakon o kmetijskih zemljiščih ³²⁷ (1996), 72. člen	nujno ³²⁸	kmetijstvo	varstvo v komasacijskih postopkih	Ne (gl. obrazložitev spodaj).

³¹⁹ Ur. l. RS, št. 93/15, 9/19, 102/20, 48/23, 78/23 – ZZVZZ-T, 84/24 – odl. US in 77/25, v nadaljevanju ZZavar-1. Gl. tudi 83. člen ZS in 105. člen ZS-1, ki določata da so nujne zadeve postopki v zadevah zavarovanja.

³²⁰ »Zadeve v postopku sodnega varstva po tem zakonu so nujne in o njih sodišče odloča prednostno.« (444. člen ZZavar-1).

³²¹ Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o zavarovalništvu – prva obravnava*, 24. 6. 2015.

³²² Ur. l. RS, št. 92/21, 123/21 – ZBNIP, 2/25 – odl. US in 17/25, v nadaljevanju ZBan-3.

³²³ Ur. l. RS, št. 15/2026.

³²⁴ »Zadeve v postopku sodnega varstva po tem zakonu so nujne in o njih sodišče odloča prednostno.« Glej sklep Vrhovnega sodišča V DoR 11/2022 z dne 20. 1. 2023: »Revizija se dopusti glede vprašanja, ali je sodišče prekršilo določbe prvega odstavka 47. člena ter prvega in tretjega odstavka 48. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) s tem, ko s sklicevanjem na načelo prednostnega odločanja iz 389. člena Zakona o bančništvu (ZBan-3), ni prekinilo postopka odločanja v upravnem sporu do razrešitve predhodnega vprašanja...«

³²⁵ Ur. l. RS, št. 127/06, v nadaljevanju ZJZP.

³²⁶ »Postopek upravnega spora je hiter.«

³²⁷ Ur. l. RS, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D, 79/17, 44/22, 78/23 – ZUNPEOVE in 100/25, v nadaljevanju ZKZ.

³²⁸ Reševanje upravnih sporov v zvezi s komasacijskim postopkom se šteje za nujno (72.člen ZKZ).

Gradbeni zakon ³²⁹ (2021), 58. in 71. člen	prednostno ³³⁰	gradbene zadeve	čim prejšnja pravnomočnost gradbenega dovoljenja; črpanje EU sredstev; integralna gradbena dovoljenja; vključitev zainteresirane javnosti	Da, omogočanje čim hitrejša gradnje, varstvo okolja, ohranjanje narave, zakonita raba EU sredstev, zagotavljanje dostopa do pravnega varstva zainteresirani javnosti.
Zakon o varstvu okolja ³³¹ (2022), 90., 103., 119., 121., 124., 129., 133., 134., 135., 137. in 168. člen	prednostno ³³²	okolje	varstvo okolja, pravno varstvo zainteresirane javnosti	Da, varstvo okolja, omogočanje participacije zainteresirane javnosti skladno z Aarhuško konvencijo ³³³ .
Zakon o urejanju prostora ³³⁴ (2021), 61. člen	prednostno ³³⁵	prostor	varstvo okolja	Da, varstvo okolja, omogočanje učinkovitega

³²⁹ Ur. l. RS, št. 199/21, 105/22 – ZZNSPP, 133/23, 85/24 – ZAID-A, 47/25 – odl. US in 75/25, v nadaljevanju GZ-1.

³³⁰ Upravno sodišče mora upravne spore zoper odločbe, izdane v postopkih, za katere je po GZ-1 pristojno ministrstvo, ali za objekte, ki se financirajo iz virov EU reševati prednostno (šesti odstavek 58. člena GZ-1). O tožbi v upravnem sporu zoper integralno gradbeno dovoljenje se odloča prednostno (peti odstavek 71. člena GZ-1).

³³¹ Ur. l. RS, št. 44/22, 18/23 – ZDU-1O, 78/23 – ZUNPEOVE, 23/24, 21/25 – ZOPVOOV in 56/25 – PoZ, v nadaljevanju ZVO-2.

³³² Upravni spor zoper odločbo s katero ministrstvo ugotovi, ali je za nameravani poseg v okolje treba izvesti presojo vplivov na okolje in pridobiti okoljevarstveno soglasje ali integralno gradbeno dovoljenje (»predhodni postopek«, podrobnosti gl. 90. člen ZVO-2). Upravni spor zoper izdano okoljevarstveno soglasje (103. člen ZVO-2). Upravni spor v zvezi s spremembo okoljevarstvenega dovoljenja na zahtevo upravljavca in izdajo odločbe o prenehanju okoljevarstvenega dovoljenja zaradi sprememb posesti ali lastništva (119. člen ZVO-2). Upravni spor v zvezi s preverjanjem in spremembo okoljevarstvenega dovoljenja po uradni dolžnosti (121. člen ZVO-2). Upravni spor v zvezi z odvzem okoljevarstvenega dovoljenja (124. člen ZVO-2). Upravni spor v zvezi z izdajo in vsebino okoljevarstvenega dovoljenja ali odločbe o spremembi okoljevarstvenega dovoljenja (129. člen ZVO-2). Upravni spor v zvezi z zagotavljanjem pravice javnosti do obveščenosti, pravice zainteresirane javnosti do sodelovanja (133. člen ZVO-2). Upravni spor v zvezi z izdajo in vsebino okoljevarstvenega dovoljenja (134. člen ZVO-2). Upravni spor v zvezi z odločanjem upravljavca obrata (gl. podrobnosti sedmi in deveti odstavek 135. člena ZVO-2). Upravni spor v zvezi z odvzemanjem okoljevarstvenega dovoljenja (137. člen ZVO-2). Upravni spori, ki jih sproži zainteresirana javnost (gl. podrobnosti 168. člen ZVO-2).

³³³ Glede spoštovanja Aarhuške konvencije, prava EU z vidika učinkovitega sodnega varstva gl. tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-474/22 z dne 20. 3. 2025.

³³⁴ Ur. l. RS, št. 199/21, 18/23 – ZDU-1O, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24, 25/25 – odl. US in 75/25, v nadaljevanju ZUreP-3.

³³⁵ Prednostna obravnava tožbe v zvezi s prostorskimi izvedbenimi akti; nevladne organizacije, ki ima aktiven status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, če vloga tožbo zaradi kršitev zakona v škodo javnemu interesu s svojega področja delovanja, ali tožbe državnega odvetništva na zahtevo vlade zaradi varstva javnega interesa (četrti in deveti odstavek 61. člena ZUreP-3). V zvezi s prvim, drugim in tretjim odstavkom 61. člena gl. tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-474/22 z dne 20. 3. 2025, ki je ugotovila, da so v neskladju z ustavo. Do odprave ugotovljenega neskladja je zoper prostorske izvedbene

				pravnega varstva skladno z zahtevami Aarhuške konvencije; varstvo zdravega življenjskega okolja. ³³⁶
Zakon o informacijskem pooblaščenju ³³⁷ (2005), 10. člen	nujno in prednostno ³³⁸	informacije javnega značaja	varstvo kvalitete informacij	Da, pomen informacij lahko čez čas zbledi.

Vir: izbrani predpisi in druga gradiva (gl. sprotne opombe)

V nadaljevanju je podana analiza podatkov iz Tabele 2 po posameznih področnih predpisih, z oceno potrebnosti specifične ureditve.³³⁹ Podana je zgolj splošna ocena na ravni abstraktne določitve in presoje vpletenih dobrin in interesov. Pri tem pa velja opozoriti, da se lahko posamezne zadeve glede zahteve po nujnem oziroma prednostnem odločanju med seboj bistveno razlikujejo. Iz tega razloga smo mnenja, da bi bilo smiselno razmišljati o večjem poudarku na presoji posamezne zadeve kot nujne oziroma prednostne, ne pa na kategorični določitvi posamezne vrste zadev kot prednostne oziroma nujne s področnimi predpisi.

De lege ferenda bi bilo smiselno razmišljati tudi o večji vlogi strank pri izkazovanju potrebnosti obravnave njihove zadeve kot nujne oziroma prednostne v smislu predstavitve konkretnih razlogov, katere ogrožene dobrine v konkretnem primeru terjajo prednostno obravnavo.

ZDru-1 določa nujno odločanje, ko gre za prepoved delovanja društva zaradi prepovedanih dejavnosti kot izhajajo iz 3. člena ZDru-1 (ustvarjanje dobička oziroma namen ustanovitve društva za pridobitno dejavnost; nasilna sprememba ustavne ureditve, izvrševanje kaznivih dejanj ali spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti, razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti oziroma spodbujanje k nasilju ali vojni). Glede na navedene razloge je jasno, da je zakonodajalec tukaj štetil javni interes in temeljne vrednote v družbi, katerih kršitve morajo imeti ničelno toleranco, zato menimo, da je taka ureditev načelno primerna, razen v delu, ko gre za ustvarjanje dobička oziroma ustanovitev društva za pridobitno dejavnost. Ta del bi bil lahko predmet regularnega postopka v upravnem sporu. Čeprav po drugi strani zdrži

akte mogoč upravni spor pred Upravnim sodiščem, pod pogoji in po postopku kot jih določa 52. točka obrazložitve omenjene ustavne odločbe.

³³⁶ Odločba Ustavnega sodišča U-I-474/22 z dne 20. 3. 2025: »Obveznost zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva na področju okolja je tudi mednarodna obveznost, ki izhaja iz Aarhuške konvencije o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, k spoštovanju katere je Republika Slovenija zavezana tudi na podlagi 8. člena Ustave. Ze iz Ustave same pa prav tako izhaja zahteva po učinkovitem sodnem varstvu pravic in še posebej človekovih pravic, med katere spada tudi pravica do zdravega življenjskega okolja. Na vprašanje, ali je na področju varovanja okolja in ohranjanja narave to učinkovito sodno varstvo zagotovljeno, pa vpliva tudi razvoj materialnih pravil varovanja okolja in ohranjanja narave.«

³³⁷ Ur. l. RS, št. 113/05 in 51/07 – ZUstS-A, v nadaljevanju ZInfP.

³³⁸ »Postopki v upravnem sporu zoper odločbo ali sklep, ki ju izda Informacijski pooblaščenec, so nujni in prednostni.« (četrti odstavek 10. člena ZInfP)

³³⁹ Gre zgolj za osebno oceno, podano na podlagi razpoložljivih podatkov in virov.

tudi argument intervjuvanega upravnega sodnika, da gre v takem primeru za nezakonito delovanje društva, ki ga je treba čim prej sankcionirat. Kot smo omenili zgoraj pa se lahko posamezne zadeve glede zahteve po nujnem odločanju med seboj bistveno razlikujejo – znotraj posamezne kršitve je lahko različen razpon od hujših do manj hudih kršitev in s tem pogojena nujnost odločanja različna, zato velja razmisliti o primernosti kategorične določitve zadev kot nujnih.

ZNPPol določa prednostno odločanje pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem. Predlagatelj zakona ne pojasni posebej razlogov za tako ureditev. Vendar glede na to, da gre za upravne spore, ki se tičejo ukrepov, ki lahko pripeljejo do protipravnih posegov v temeljne človekove pravice kot je na primer svoboda gibanja in odvrnitev nevarnosti ali preprečitev ravnanja, ki ogroža varnost ali javni red, je prednostno odločanje potrebno.

ZORSSZNM določa kot nujne in prednostne zadeve, ko se odloča v upravnem sporu v zvezi z odločanjem o pridobitvi statusa Slovenca brez slovenskega državljanstva. Predlog zakona ne poda nobene utemeljitve za takšno ureditev.³⁴⁰ Na status Slovenca brez slovenskega državljanstva se lahko vežejo določene pravice, v kolikor so te pravice eksistencialnega pomena, potem je smiselno imeti nujno in prednostno odločanje, drugače pa ne.

ZSSVe določa prednostno odločanje o tožbi zoper poročilo volilne komisije o izidu volitev članov sodnega sveta ob smiselni rabi zakona, ki ureja upravni spor. Z vidika varstva zakonite in hitre izvedbe volitev in s tem nemotenega dela sodnega sveta je taka ureditev smiselna. To stališče so potrdili tudi nekateri sodniki v intervjujih.

ZBPP določa odločanje o upravnih sporih v zvezi z brezplačno pravno pomočjo kot nujno. Menimo, da je taka ureditev primerna, saj gre za reševanje pravnih vprašanj, velikokrat ranljivih skupin, kjer je pomembno, da se ne zamudijo roki oziroma procesna dejanja. Gre za zadeve, ki so lahko za prosilce pomembne z vidika osebnega in socialno-ekonomskega položaja oziroma življenjskega pomena za družino prosilca ipd.³⁴¹ Glede na navedeno, menimo da je taka specialna ureditev primerna in varuje pravico do pravnega varstva zlasti ranljivih oseb. To stališče so potrdili tudi nekateri sodniki v intervjujih.

Z vidika varstva človekovih pravic tudi ni sporna določitve kot nujnih zadev po 105. členu **ZS-1** (pravice obsojenk, ki so noseče ali so rodile med prestajanjem kazni zapora, odločanje o ugodnostih obsojencev ali odločanje o prekinitvi prestajanja kazni zapora, upravni spori v zvezi z izvrševanjem kazenskih sankcij za mladoletnike).

Nadalje 256. člen **ZEKom-2** določa prednostno odločanje v zvezi s tožbami zoper akte s katerimi Agencija za komunikacijska omrežja (v nadaljevanju AKOS) odloča o zadevah, ki se tičejo zagotavljanja konkurence na področju elektronskih komunikacij. Predlagatelj zakona je sledil zahtevi EU po učinkovitem pritožbenem mehanizmu, ki zahteva, da postopki niso neupravičeno

³⁴⁰ Predlog Zakona o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja - prva obravnava – EPA 473-IV, Poročevalec št. 81, oktober 2005, str. 66.

³⁴¹ Prim. 24. člen ZBPP, kaj se upošteva glede dodelitve brezplačne pravne pomoči.

dolgi (31. člen Direktive 2018/1972/EU³⁴²). Ureditev tožbe na tak način velja samo za akte, ki jih AKOS izda po ZEKom-2³⁴³ in ne po drugih predpisih. Na ta način naj bi se zagotovila pravna varnost za akterje na trgu elektronskih komunikacij, ki je podvržen hitrim spremembam. To je tudi razlog, zakaj je predlagatelj zakona ocenil, da so pravočasne odločitve bistvenega pomena³⁴⁴. Taka obrazložitev je zelo splošna in pavšalna. Menimo, da bi bilo primerneje, da bi se presojalo konkretne zadeve kot prednostne in ne vztrajalo pri kategorični ureditvi z zakonom. Prav tako ZEKom-2 predvideva prednostno odločanje v upravnem sporu, ko se odloča o imenovanju in predčasni razrešitvi direktorja, poleg tega je pritožba izključena in slednjo »nadomesti« direktno upravni spor (242. in 248. člen ZEKom-2). Razlog za tako določitev vidimo predvsem v nemotenem zagotavljanju delovanja neodvisne agencije.³⁴⁵ V prid taki ureditvi, govori, da tej postopki ne bi smeli biti pogosti in kot taki tako veliko breme za sodišče. Po drugi strani pa zakon tudi predvideva sodno varstvo v upravnem sporu, ko gre za začasno prepoved opravljanja nalog direktorja, a ni določeno prednostno odločanje (249. člen ZEKom-2), pri tem pa ni videti razloga za razlikovanje. Z vidika delovanja institucij je pomembno, da se njihove vodje imenujejo hitro oziroma hitro rešijo spori glede razrešitev. Dodatno lahko tukaj izpostavimo analogijo z delovnimi spori na splošno, ko se odloča o obstoju ali prenehanju delovnega razmerja po Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih³⁴⁶ (41. člen) in velja da so tej spori prednostni. ZEKom-2 v 256. členu na splošno določa upravni spor³⁴⁷ kot obliko sodnega varstva za tožbe vložene po tem zakonu brez zahteve po prednostnem odločanju, vendar pa zahteva, da odloča sodišče na sedežu v Ljubljani. Predlog zakona ne pojasni potrebe po odločanju na sedežu. Z vidika obremenitve ne vidimo potrebe po taki določitvi.

Prav tako **ZPOmK-2** določa, da so zadeve v postopku sodnega varstva po ZPOmK-2 nujne in da o njih sodišče odloča prednostno. Javna agencija za varstvo konkurence skrbi za zagotavljanje učinkovite konkurence in odpravljanje omejevalnih ravnanj ter presoja koncentracije (nadzira tržne strukture). V kolikor pride do omejevalnih ravnanj na trgu, to povzroči veliko škodo zaradi zaviranja učinkovite konkurence in gospodarskega razvoja.³⁴⁸ V luči tega po mnenju predlagatelja zakona izhaja potreba po hitrosti postopkov. V postopkih presoje koncentracij je zakonodajalec utemeljil nujnost sodnega varstva zaradi potrebe po hitri reakciji podjetij na trgu, ki terjajo hitre odločitve o skladnosti oziroma neskladnosti koncentracije. Prav tako pa ta ureditev delno prenaša drugi odstavek 3. člena Direktive 2019/1, ki zahteva pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem.³⁴⁹ Res je, da Direktiva 2019/1 zahteva učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem, vendar kot že sam predlagatelj zakona priznava, gre za delno implementacijo te zahteve. Interpretacija učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem je lahko različna. Vprašanje je, kaj šteje

³⁴² Direktiva (EU) 2018/1972 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2018 o Evropskem zakoniku o elektronskih komunikacijah (prenovitev).

³⁴³ Zakon o elektronskih komunikacijah, (EVA 2019-3130-0004), 2021.

³⁴⁴ Zakon o elektronskih komunikacijah, (EVA 2019-3130-0004), 2021.

³⁴⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča U-I-55/23, U-I-75/23 z dne 12. 9. 2024: »Hitrejši sodni postopki lahko vplivajo na večjo učinkovitost delovanja Agencije oziroma izvrševanja njenih zakonskih nalog in pristojnosti.«

³⁴⁶ Ur. l. RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US, 43/12 – odl. US, 10/17 – ZPP-E in 196/21 – ZDOsk.

³⁴⁷ Upravni spor je sicer izrecno določen kot sodno varstvo tudi na primer v členih 21., 117., 239. člen ZEKom-2 – vendar ne kot prednostno odločanje.

³⁴⁸ Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2021) *Osnutek predloga Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence – javna obravnava*. Priloga 3, jedro gradiva, str. 121.

³⁴⁹ Povzeto po Ministrstvo za gospodarski razvoj in tehnologijo (2021) *Osnutek predloga Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence – javna obravnava*. Priloga 3, jedro gradiva, str. 121.

za učinkovito in ali to res zahteva, da gre za nujne in zato prednostne zadeve. Sodne prakse konkretno v zvezi z omenjenim 3. členom Direktive 2019/1 ni bilo zaslediti, lahko pa se sklepa vsebina take zahteve iz zavezujoče Listine EU o temeljnih pravicah, ki v 47. členu zahteva pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča. Kot izhaja iz določb omenjenega člena se zahteva učinkovito pravno sredstvo pred sodiščem, tj. odločanje pravično, javno in v razumnem roku s strani neodvisnega, nepristranskega sodišča. Kaj šteje za odločanje v razumnem roku izhaja iz sodne prakse ESČP, ki ni določilo nekega univerzalnega časovnega standarda, kdaj gre za neupravičeno predolgo trajanje postopka, temveč je razvilo naslednje kriterije³⁵⁰, ki jih je treba upoštevati v vsakem konkretnem primeru posebej: zapletenost primera v dejanskem in pravnem pogledu, pritožnikovo ravnanje, ravnanje oblasti, pomen prizadete pravice, okoliščine konkretnega primera.³⁵¹ Zahteva po odločanju brez nepotrebnega odlašanja pa izhaja poleg URS tudi iz ZVPSBNO in ZS-1. Z vidika varstva konkurence in preprečitev oškodovanja, velike gospodarske škode, je zahteva po prednostnem in nujnem odločanju v posameznih primerih lahko utemeljena, vendar gre zopet za pavšalne navedbe. Smiselno bi bilo razmišljati o večjem poudarku na presoji posamezne zadeve kot nujne in prednostne, ne pa na kategorični določitvi zadev kot prednostnih in nujnih s področnim zakonom. Temu pritrjujejo tudi mnenja intervjuvanih sodnikov.

Prednostno odločanje za upravne spore v zvezi z imenovanjem, razrešitvijo, prenehanjem funkcije predsednika in članov DKOM ureja **ZPVPJN**, ki pa v samem predlogu zakona³⁵² ne utemlji potrebe po takem odločanju. Zopet gre za prakso imenovanja neodvisnih strokovnjakov, državnih funkcionarjev (61. člen ZPVPJN) v neodvisni organ. Z vidika delovanja teh organov je pomembno, da se njihove vodje imenujejo hitro. Podobno velja potreba po hitri razrešitvi sporov glede razrešitev, prenehanja funkcije. Dodatno lahko tukaj izpostavimo že omenjeno analogijo z delovnimi spori na splošno, ko se odloča o obstoju ali prenehanju delovnega razmerja po Zakonu o delovnih in socialnih sodiščih³⁵³ (41. člen) in velja da so tej spori prednostni.

Podobno **ZLet-1** določa prednostno odločanje, ko gre za odločanje o razrešitvi vodje preiskovalnega organa. Predlog zakona ne pojasni razloga za tako ureditev.³⁵⁴ Gre zopet za podobno situacijo kot po ZPVPJN, ZEKom-2 (gl. zgoraj), ko je z vidika delovanja organov pomembno, da se spori v zvezi z razrešitvami rešijo hitro.

Nadalje **ZTFI-1** določa da so zadeve v postopku sodnega varstva po ZTFI-1 nujne in o njih sodišče odloča prednostno. Iz predloga zakona ni bilo mogoče razbrati posebne utemeljitve za takšno ureditev. Lahko pa sklepamo, da gre za enak trend, ko na prvi stopnji odločajo neodvisne regulatorne javne agencije (v tem primeru Agencija za trg vrednostnih papirjev), ki imajo med drugim tudi izključeno pritožbo in zahtevajo direktno sodno varstvo. Vseeno zgolj ta argument ne opraviči zahteve po prednostnem odločanju in nujnosti.

³⁵⁰ V zvezi s presojo kriterijev glej na primer sodbo ESČP, opr. št. 1936/63 Neumeister proti Avstriji, 27. 6. 1968.

³⁵¹ Sever, T. (2014) *Pravno varstvo odločanja v razumnih rokih v upravnih zadevah*. Doktorska disertacija.

³⁵² Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o pravnem varstvu v postopkih javnega naročanja*, prva obravnava. EVA 2019-3130-0009, str. 25.

³⁵³ Ur. l. RS, št. 2/04, 10/04 – popr., 45/08 – ZArbit, 45/08 – ZPP-D, 47/10 – odl. US, 43/12 – odl. US, 10/17 – ZPP-E in 196/21 – ZDOsk.

³⁵⁴ Vlada Republike Slovenije (2024) *Predlog Zakona o letalstvu*, str. 231.

Prav tako določa nujne zadeve in prednostno odločanje **ZZavar-1**, ki med drugim zahteva odločanje v senatu 3 sodnikov. Taka določba se je vnesla zaradi prenosa odločanja z Vrhovnega sodišča na Upravno sodišče, saj je šlo za sistemsko pravilnejšo umestitev odločanja na prvi stopnji glede na to, da gre za upravno zadevo. Prav tako pa se je s prenosom odločanja na Upravno sodišče zasledovala tudi razbremenitev Vrhovnega sodišča. Nadalje predlog zakona utemeljuje potrebo po prednostnem odločanju v zmanjševanju, odpravljanju nepravilnosti v zavarovanju, varovanju interesov zavarovalcev, omogočanju delovanja zavarovalnega gospodarstva in pozitivnem vplivu na celotno gospodarstvo.³⁵⁵ Da se lahko vse to uresniči, mora biti nadzor učinkovit in zato postopki hitri.³⁵⁶ Menimo, da ti argumenti ne opravičijo zahteve po prednostnem odločanju in nujnosti, saj je učinkovit nadzor že sicer del javnega interesa in kot tak potreben na vseh upravnih področjih, na katerih pa naj bi se zasledovala tudi učinkovitost nadzora. Zato zgolj to ne opraviči, da je nadzor na področju zavarovalništva pomembnejši kot nadzor na drugih upravnih področjih. Ne glede na navedeno velja dodati, da tudi ZS v peti točki tretjega odstavka 83. člena določa, da so nujne zadeve postopki v zadevah zavarovanja.³⁵⁷ Glede hitrosti postopka tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-55/23, U-I-75/23 z dne 12. 9. 2024³⁵⁸ navede: »V ZZavar-1 je načelo hitrosti postopka zelo poudarjeno. Postopek odločanja Agencije ima poseben pomen za stabilnost finančnega sistema in v postopkih pred Agencijo so udeležene profesionalne osebe. Iz navedb Vlade tudi pravilno izhaja, da se z navedenimi načeli zasleduje javni interes. Izvajanje zakonitega in učinkovitega nadzora na zavarovalnem trgu je v javnem interesu, saj to pozitivno prispeva k delovanju tega trga. Presojani poseg v človekovo pravico iz 22. člena Ustave torej zasleduje navedene ustavno dopustne cilje in s tega vidika ni nedopusten.« Glede na navedeno se naša ocena ne sklada z ureditvijo po ZS oz. ZS-1.

Podobno tudi **ZBan-3** skladno z ZS (deveta točka tretjega odstavka 83. člena) kot »drug zakon« določa, da so zadeve po ZBan-3 nujne in se o njih odloča prednostno. Predlagatelj zakona je to utemeljil s tem, da Banka Slovenije opravlja nadzor, ki skrbi za stabilnost finančnega sistema in zaupanje vlagateljev.³⁵⁹ V ta namen pa mora biti nadzor učinkovit. Taka obrazložitev je zelo splošna in pavšalna. Težko bi rekli, da ni področja v državi, kjer ni potrebe po učinkovitem izvajanju nalog. Navsezadnje je to v javnem interesu. Enako ureditev ohranja tudi predlog novega Zakona o bančništvu (ZBan-4).³⁶⁰ Z vidika dodatne obremenitve Upravnega sodišča pa velja izpostaviti tudi 386. člen ZBan-3, ki zahteva v postopkih sodnega varstva zoper odločbe Banke Slovenije odločanje v senatu treh sodnikov zaradi zahtevnosti postopkov. Gre za izjemo, ki jo dopušča druga točka

³⁵⁵ Vlada Republike Slovenije (2015) *Predlog Zakona o zavarovalništvu – prva obravnava*.

³⁵⁶ Vlada Republike Slovenije (2015) *Predlog Zakona o zavarovalništvu – prva obravnava*.

³⁵⁷ Enako določa ZS-1 v osmi točki tretjega odstavka 105. člena.

³⁵⁸ V tej odločbi Ustavno sodišče presojalo se je sicer presojalo, ali je izključitev glavne obravnave po ZZavar-1 v upravnem sporu, poseg v 22. člen Ustave: »Presojani poseg v človekovo pravico iz 22. člena Ustave torej zasleduje navedene ustavno dopustne cilje in s tega vidika ni nedopusten. Ker odločanje brez glavne obravnave na podlagi vlog strank in upravnih spisov lahko dejansko pomeni hitrejšo postopanje sodišča, je izpodbijana ureditev primerna za doseganje ustavno dopustnih ciljev. Poleg tega je treba šteti, da je tudi nujna, ker odločanje na seji (brez glavne obravnave) vselej zmanjša obseg dodatnih procesnih dejanj sodišča in z drugimi ukrepi, ki lahko na splošno vplivajo na hitrost sodnega postopka, tega ni mogoče doseči v enaki meri.« »Pravica do glavne obravnave pred sodnikom ni absolutna, vendar izpodbijana ureditev sodišču onemogoča, da bi v konkretnih primerih lahko presojalo, ali so podani ustavno dopustni razlogi, zaradi katerih mu glavne obravnave ni treba izvesti. Zato koristi posega ne morejo pretehtati in izpodbijana ureditev nesorazmerno posega v pravico do glavne obravnave pred sodnikom, zagotovljeno z 22. členom Ustave.«

³⁵⁹ Vlada Republike Slovenije (2021) *Predlog Zakona o bančništvu*, EVA 2021-1611-0005 nujni.

³⁶⁰ Vlada Republike Slovenije (2025) *Predlog Zakona o bančništvu*, EVA 2025-1611-0061.

drugega odstavka 13. člena ZUS-1. Nekateri upravni sodniki so bili v okviru intervjujev zadržani do tega, da je sedanja ureditev utemeljena, s čimer se strinjamo. Kot že izpostavljeno, bi bilo smiselno razmišljati o večjem poudarku na presoji posamezne zadeve kot nujne in prednostne, ne pa na kategorični določitvi zadev kot prednostnih in nujnih v področnih predpisih.

Skladno z **ZJZP** je možen upravni spor zoper dokončno odločbo o izbiri oziroma drug akt izbire izvajalca javno-zasebnega partnerstva, za katerega se ne uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradenj (63. člen ZJZP). V takem primeru je postopek upravnega spora hiter. V ostalih primerih, ko se za sklenitev javno-zasebnega partnerstva uporabljajo pravila o javnih naročilih ali koncesijah gradnje, se pravno varstvo zagotavlja skladno s predpisi s področja javnih naročil. Predlagatelj ZJZP v svoji utemeljitvi hitrega odločanja v upravnem sporu ni konkreten. Pojasni zgolj, da splošna pravila upravnega spora za pravno varstvo zoper izbiro izvajalca javno-zasebnega partnerstva niso povsem primerna. To je razlog za drugačno ureditev upravnega spora, med drugim tudi hitro odločanje.³⁶¹ Taka obrazložitev ni zadostna in ne pojasni vsebinskih razlogov za drugačno ureditev. Sklepamo lahko, da je sama izbira izvajalca javno-zasebnega partnerstva pomembna zadeva, ki lahko terja hitrejše odločanje. Žal nimamo podatkov o tem, koliko je dejansko takih sporov v praksi. V okviru intervjujev so bila izražena posamezna stališča, da v teh primerih ni potrebe po hitrem odločanju, razen če bi nastala negotovost, ali bo koncesionar obdržal koncesijo ali ne.

Kot nujno je določeno tudi odločanje o komasacijskih zadevah po 72. členu **ZKZ**. Taka določba izhaja še iz leta 1996, ko je bil zakon sprejet. Kot izhaja iz obrazložitve predloga zakona je bilo v tistem času veliko nedokončanih zadev na področju komasacij zaradi dolgotrajnih postopkov reševanja pritožb in upravnih sporov.³⁶² Poročilo o delu upravnih enot za leto 2024 kaže, da je bilo skupaj izdanih 13 odločb in rešeni 2 pritožbi na prvi stopnji.³⁶³ To je dosti manj kot podatki s katerimi je zakonodajalec razpolagal leta 1996, ko je bil sprejet zakon (110 nedokončanih komasacij za prek 60 komasacijskih območij). Glede na razpoložljive navedene podatke ne vidimo potrebe po nujnem odločanju v teh zadevah.

Na področju **gradnje** je za določene primere predvideno prednostno odločanje sodišča. Taka ureditev sledi zasledovanju čim prejšnje pravnomočnosti gradbenega dovoljenja, ki je pogoj za pričetek gradnje (poleg prijave začetka gradnje) in se s tem zasleduje učinkovito pravno varstvo.³⁶⁴ Zakon namreč zoper odločbo ministrstva izključuje pritožbo. Možen je direktno upravni spor, kateremu pa se lahko stranke odpovejo (prvi odstavek 58. člena **GZ-1**). Če pride do upravnega spora zoper odločbo, ki jo je izdalo ministrstvo, pa je treba o takem upravnem sporu odločati prednostno. Kot določa 9. člen GZ-1 je ministrstvo pristojno za izdajo integralnega gradbenega

³⁶¹ Vlada Republike Slovenije (2006) Predlog Zakona o javno-zasebnem partnerstvu, EVA: 2005-1611-0087.

³⁶² Vlada Republike Slovenije (1996) *Predlog Zakona o kmetijskih zemljiščih*, str. 45.

³⁶³ Število odločb udeležencem komasacije za upravno zadevo ali vse zadeve pod MKGP UE0032 – Komasacija (10) Število odločb udeležencem komasacije za upravno zadevo ali vse zadeve pod MKGP UE0036 – Nova razdelitev zemljišč v komasacijskem postopku (3); število rešenih pritožb udeležencev v komasacijskem postopku na odločbe pod MKGP UE0032 na prvi stopnji (2) (Vsebinsko poročilo o delu upravnih enot za leto 2024, marec 2025, str. 14, dostopno na: <https://www.gov.si/drzavni-organi/ministrstva/ministrstvo-za-notranje-zadeve-in-javno-upravo/o-ministrstvu/sluzba-za-upravne-enote/>).

³⁶⁴ Vlada Republike Slovenije (2020) *Predlog Gradbenega zakona*, EVA: 2020-2550-0059.

dovoljenja³⁶⁵ ter izdajo dovoljenj, odločb in evidentiranje za naslednje objekte: objekte splošnega družbenega pomena (šport, kultura, državne splošne bolnišnice ipd.); objekte za protokolarne storitve; objekte, posebnega pomena za varnost države; industrijske stavbe in gradbene komplekse; objekte prometne infrastrukture; cevovode in elektroenergetske vode; vodne objekte; odlagališča radioaktivnih odpadkov; jedrske in sevalne objekte; druge objekte, za katere je s posebnim predpisom za izdajo gradbenega dovoljenja določena pristojnost ministrstva. Integralno gradbeno dovoljenje je potrebno za gradnjo objekta z vplivi na okolje. Kot lahko razberemo, gre v teh zadevah za bodisi pomembne državne infrastrukture oziroma objekte, ki lahko vplivajo na okolje. V luči tega menimo, da je prednostno odločanje upravičeno. Iz enakega razloga z vidika varstva javne koristi varstva okolja in narave, pravice do zdravega življenjskega okolja posameznikov, menimo, da je prednostno odločanje upravičeno za odločanje v tožbah, ki jih vložijo zainteresirana javnost (71. člen GZ-1 določa, da lahko vložijo tožbo zoper integralno gradbeno dovoljenje nevladne organizacije v javnem interesu oziroma civilna iniciativa).³⁶⁶

Prav tako GZ-1 v šestem odstavku 58. člena določa prednostno odločanje v upravnem sporu, če gre za objekte, ki se financirajo iz EU sredstev (šesti odstavek 58. člena GZ-1). Praviloma imajo EU sredstva številna pravila glede njihove (po)rabe, vključno z določenimi roki. Z vidika upoštevanja teh pravil in rokov, v izogib situaciji, da bi se zaradi kršitve morala sredstva vračati, menimo, da je prednostno odločanje upravičeno.

Prav tako **ZVO-2** na več mestih ureja odločanje v upravnem sporu kot prednostno³⁶⁷. Vendar pa predlagatelj zakona v sami obrazložitvi samo pojasni, zakaj je z vidika pravnega varstva primernejše odločanje v upravnem sporu, ne pa tudi zakaj se zahteva prednostno odločanje. Kot izhaja iz predloga zakona³⁶⁸ je odločanje na primer v predhodnem postopku (90. člen ZVO-2) strokovno zahtevno in terja sodelovanje uradnikov z različnih strokovnih področij, kar lahko najbolj učinkovito zagotovi ministrstvo. Nadalje predlagatelj zakona navaja, da je ureditev pravnega varstva sledila Direktivi 2011/92³⁶⁹, ki določa okvir za postopke presoje vplivov na okolje; Aarhuški konvenciji³⁷⁰ in sodni praksi EU ter ugotovitvi Evropske Komisije³⁷¹, da je sodni postopek (upravni spor) primernejši za reševanje sporov, kot pa reševanje sporov v upravnem postopku, kjer ni verjetno, da bi bil ta spor rešen.³⁷² Prednostno odločanje v okoljskih zadevah upravičuje varstvo okolja in participacija zainteresirane javnosti skladno z Aarhuško konvencijo ter zagotavljanje

³⁶⁵ V tem postopku se postopek izdaje gradbenega dovoljenja in postopek presoje vplivov na okolje iz ZVO-2, združita. V integralnem gradbenem dovoljenju se odloči, da objekt izpolnjuje pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja in, da nameravana gradnja nima pomembnih škodljivih vplivov na okolje (63. člen GZ-1).

³⁶⁶ Za podrobnosti glej 71. člen GZ-1.

³⁶⁷ Za podrobnosti gl. Tabelo 2.

³⁶⁸ Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o varstvu okolja*, EVA 2020-2550-0094, prva obravnava, str. 246.

³⁶⁹ Direktive 2011/92/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o presoji vplivov nekaterih javnih in zasebnih projektov na okolje, L 26/1, 28. 1. 2012. Glej 11. člen Direktive 2011/92, ki določa, da je treba zadevni javnosti omogočiti širok dostop do pravnega varstva.

³⁷⁰ Konvencija o dostopu do informacij, udeležbi javnosti pri odločanju in dostopu do pravnega varstva v okoljskih zadevah, Ur. l. L 124, 17/05/2005. Glej zlasti 9. člen.

³⁷¹ Obrazloženo mnenje Komisije EU, 30.10.2020 2011/2216 C(2020) 6056 final, sklic na drugi uradni opomin z dne 18. 11. 2018, ki je nadomestil prvi uradni opomin z dne 28. 2. 2012, ki je sledil preiskavi v okviru projekta EU Pilot št. 1047/10/ENVI.

³⁷² Vlada Republike Slovenije, *Predlog Zakona o varstvu okolja*, EVA 2020-2550-0094, prva obravnava, str. 246.

pravnega varstva skladno z Direktivami EU³⁷³. Dejstvo je, da so lahko določeni posegi v okolje nepopravljivi, zato je potrebno hitro ukrepanje, da se zavaruje naravno okolje, življenje in zdravje ljudi.

Na področju prostora **ZUreP-3** v 61. členu določa, da se tožbe obravnavajo prednostno. Kot izhaja iz predloga zakona je namen take ureditve, da se zagotovi hitrejša realizacija investicijskih projektov, katere naslavlja prostorski akti.³⁷⁴ Z vidika varstva okolja, kjer že iz ustave izhaja pravica do zdravega življenjskega okolja, nadalje pravica participacije nevladnih organizacij, ki imajo aktiven status delovanja v javnem interesu na področju urejanja prostora, varstva okolja, ohranjanja narave ali varstva kulturne dediščine, če vlagajo tožbo zaradi kršitev zakona v škodo javnemu interesu s svojega področja delovanja ipd. gre za področja, ki že iz mednarodnih dokumentov kot je Aarhuška konvencija, zahtevajo učinkovito pravno varstvo. Del tega je torej mednarodna obveznost učinkovitega sodnega varstva.³⁷⁵

ZInfP določa, da so postopki v upravnem sporu zoper odločbo ali sklep informacijskega pooblaščenca nujni in prednostni³⁷⁶, ko gre za področje pridobitve zahtevanih informacij in dokumentov v zadevah dostopa do informacij javnega značaja. Iz razpoložljivih gradiv³⁷⁷ za sprejem predpisa predlagatelj predpisa ni jasno opredelil razlogov za tako določbo. Vsekakor pa narava zadev kaže utemeljenost takšne ureditve, saj bi predolgo odločanje lahko pomenilo, da bi sodno varstvo za udeležence postopkov izgubilo smisel. Pomembna je namreč kvaliteta informacij, njihov pomen pa lahko s potekom časa zbledi. Dodatno v prid hitremu odločanju govori tudi dejstvo, da v teh postopkih ni pritožbe, ampak direkten upravni spor in tudi sicer so roki odločanja Informacijskega pooblaščenca kratki zaradi pomena zadev (na primer 20 delovnih dni za odločitev o zahtevi prosilca skladno s 23. členom Zakona o dostopu do informacij javnega značaja³⁷⁸ ipd.). Če organ zoper odločbo Informacijskega pooblaščenca ni sprožil upravnega spora, je dolžan prosilcu skladno z odločbo Informacijskega pooblaščenca poslati zahtevani dokument, zadevo, dosje, register, evidenco ali dokumentarno gradivo drugače pa ima upravni spor, ki ga sproži organ, »odločilni učinek« (10. člen ZInfP).

Kot je razvidno iz analize zgoraj, obremenitve sodišča povzročajo tudi zahteve po odločanju na sedežu sodišča oziroma specifičnih senatih. Upravno sodišče ima sedež v Ljubljani, ki je že po ZUS-1 izvirno pristojen za zadeve mednarodne zaščite³⁷⁹, zadeve varstva konkurence in davčne zadeve (9. člen ZUS-1)³⁸⁰. Kot izhaja iz letnih poročil Upravnega sodišče je sedež sodišča bolj

³⁷³ Glej na primer Direktivo 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode.

³⁷⁴ Vlada Republike Slovenije (2021) *Predlog Zakona o urejanju prostora*, EVA 2020-2550-0074, str. 37.

³⁷⁵ Odločba Ustavnega sodišča U-I-474/22 z dne 20. 3. 2025.

³⁷⁶ Gl. tudi sklep Upravnega sodišča I U 1240/2022-7 z dne 5. 1. 2023: »Postopki v upravnem sporu zoper odločbo, ki jo izda Informacijski pooblaščenec, so nujni in prednostni, zato na podlagi drugega odstavka 83. člena v zvezi z 9. točko tretjega odstavka 83. člena ZS procesni rok za vložitev tožbe v obravnavani zadevi teče tudi v času poletnega poslovanja sodišča. Tožnica je prejela izpodbijano odločbo 18. 7. 2022, zato je tožba, vložena 12. 9. 2022, prepozna.« Prim tudi sklep Vrhovnega sodišča I Up 667/2007 z dne 15. 4. 2009.

³⁷⁷ Glej Državni zbor Republike Slovenije (2004), *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*, št. 88, 3. 7. 2004.

³⁷⁸ Ur. l. RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 117/06 – ZDavP-2, 23/14, 50/14, 19/15 – odl. US, 102/15, 7/18, 141/22 in 40/25 – ZInfV-1.

³⁷⁹ ZUS-1 sicer uporablja izraz azilne zadeve (gl. 9. člen ZUS-1).

³⁸⁰ Razen zadev dohodnine in zadev po zakonu o davkih občanov.

obremenjen z nujnimi zadevami, kar vpliva na krajši povprečni rok trajanja reševanja zadev.³⁸¹ Zakonodajalec je sicer že z Zakonom v upravnem sporu (7. člen ZUS)³⁸² določil odločanje na sedežu za azil in davčne zadeve, ZUS-1 pa je dodal še spore zaradi varstva konkurence. Razlog za tako ureditev izhaja še iz leta 2000, ko je predlagatelj zakona ocenil, da gre pri teh zadevah »za pravno problematiko, ki zahteva visoko specializirano strokovno znanje, ki ga je racionalno zagotavljati le na sedežu sodišča.«³⁸³ Vprašanje pa je, ali ta argument še vedno zdrži 26 let kasneje. Iz intervjujev s sodniki smo lahko prišli do zaključka, da imajo vsi, tako na sedežu kot zunanjih oddelkih ustrezna znanja.

3.2. Predlogi področij, kjer je potrebna drugačna ureditev trajanja oz. načina odločanja

Zaradi širokega nabora področij, ki se prilagajajo tudi stalnim spremembam v družbi (tipično za upravno pravo), ocenjujemo, da ni smiselno taksativno opredeljevati zadev, ki naj se v upravnem sporu obravnavajo prednostno, nujno, brez odlašanja oziroma nemudoma. Za odločitev o tem, ali posamezna zadeva terja prednostno odločanje, je opredelitev pomena, vpliva in konkretnih posledic zadeve. Glede na podano analizo v prejšnjem poglavju izhaja, da je potrebno prednostno odločanje (v okviru katerega lahko v najširšem smislu razumemo odločanje v krajših rokih ali brez odlašanja, nemudoma ali nujno) v zadevah, ki imajo večji vpliv oziroma hujše posledice za temeljne človekove pravice in svoboščine, hujše posledice za gospodarstvo, življenje in zdravje ljudi, eksistencialno ogroženost posameznikov oziroma drugi večji pomen za javni interes.

Pri tem je zakonska določitev »brez odlašanja« še najbolj ohlapna in bolj ko ne napotuje na odločanje v razumih rokih (oziroma kot so zahteve po ZVPSBNO). Že manj ohlapna je zahteva, da se odloči nemudoma, ki pa je v analizi izbranih predpisov ni zaslediti. Kadar pa so zadeve označene kot nujne oziroma prednostne, pa so pravila jasno določena z ZS oziroma od 2027 z ZS-1. Pri tem je dobrodošla usmeritev ZS-1, ki jasno določi omejitev zakonodajalca, kdaj se lahko določi prednostna obravnava zadev: zaradi razlogov nevarnosti za hujše kršenje človekovih pravic, varovanja življenja ali zdravja ljudi, javne varnosti, varstva koristi otrok in mladostnikov, oškodovanja javnih sredstev, insolventnosti podjetij, velike gospodarske škode in iz drugih pomembnih razlogov v javnem interesu. Prav tako se zahteva, da se v zakonu navedejo razlogi za določitev prednostne obravnave zadev. Iz analize predlogov predpisov se je pokazalo, da ravno ta del, ki naj bi navedel razloge za prednostno obravnavo, velikokrat umanjka. Na okrogli mizi februarja 2026 na PF UL z upravnimi sodniki je bilo sicer izpostavljeno, da sama obrazložitev potrebe po prednostni ali nujni obravnavi posamezne zadeve na abstraktni ravni ni posebej težavna, zato tudi okoliščina, da bodo razlogi nujne oziroma prednostne obravnave obrazloženi, ne bo sama po sebi rešila inflacije opredeljevanja posamezne zadeve za nujne oziroma prednostne, posledice tega pa bo še vedno v največji meri občutilo upravno sodstvo pri določanju vrtnega reda odločanja o zadevah.

Z vidika nujnih zadev ZS-1 (in tudi ZS) zapiše, da lahko drug zakon (poleg naštetih primerov v tretjem odstavku 105. člena ZS-1) določi, da gre za nujne zadeve. Tudi tukaj mora zakonodajalec utemeljiti takšno določitev in navesti razloge za njo. Kriteriji pa morajo po našem mnenju biti enaki

³⁸¹ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*.

³⁸² Ur. l. RS, št. 50/97, 70/00, 45/06 – odl. US in 105/06 – ZUS-1.

³⁸³ Državni zbor Republike Slovenije (2000) *Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije*, št. 27, 18. 4. 2000, str. 79.

kot za prednostno odločanje: razlogi nevarnosti za hujše kršenje človekovih pravic, varovanje življenja ali zdravja ljudi, javne varnosti, varstva koristi otrok in mladoletnikov, oškodovanje javnih sredstev, insolventnost podjetij, velika gospodarska škoda in drugi pomembni razlogi v javnem interesu.

Dejstvo je, da tudi taka ureditev po našem mnenju še vedno pušča preveč manevrskega prostora zakonodajalcu, ko bo v okviru kriterija »drugi pomembni razlogi v javnem interesu« določil, da so določene zadeve nujne/prednostne. Tukaj je zato res velika odgovornost predlagatelja zakona, da opravi učinkovito in utemeljeno presojo učinkov predpisa.

Pri konkretni analizi predpisov v prejšnjem poglavju in kot je razvidno iz Tabel 1 in 2, smo ocenili kot potrebno nujno/prednostno odločanje oziroma oboje oziroma kratke roke na področjih ZMZ-1, ZTuj-2, ZVDZ, ZDSve, ZVPR, ZLV, ZSSve, ZN, ZIS, ZKP, ZNPPol, ZBPP, ZS/ZS-1, ZPVPJN, ZLet-1, GZ -1, ZVO-2, ZUreP-3, ZEKom-2 (samo v delu, ko gre za imenovanja, razrešitev) in ZInfP.³⁸⁴ Ob tem je treba nujno opozoriti, da je to splošna ocena na ravni abstraktne določitve in presoje vpletenih dobrin in interesov, posamezne zadeve pa se glede zahteve po nujnem oziroma prednostnem odločanju med seboj bistveno razlikujejo. Iz tega razloga smo mnenja, da bi bilo smiselno razmišljati o večjem poudarku na presoji posamezne zadeve kot nujne oziroma prednostne, ne pa na kategorični določitvi posamezne vrste zadev kot prednostne oziroma nujne.

Kot pogojno potrebno nujno/prednostno odločanje oziroma oboje oziroma kratke roke odločanja smo ocenili ZPVPJN v delu, ki se nanaša na sodno varstvo zoper odločbe Državnorevizijske komisije, ZPomK-2 (v določenem delu – gl. obrazložitev v prejšnjem poglavju), ZIntPk, ZDru-1, ZORSSZNM in ZJZP.³⁸⁵ Tudi tu poudarjamo, da se posamezne zadeve med seboj razlikujejo, zato bo pri nekaterih izkazana potreba po nujnem oziroma prednostnem odločanju, pri drugih pa ne.

Področja, kjer ni potrebno nujno/prednostno odločanje oziroma oboje smo ocenili: ZEKom-2, ZPomK-2 (v določenem delu – gl. obrazložitev v prejšnjem poglavju), ZTFI-1, ZZavar-1, ZBan-3 in ZKZ. Tudi tu velja opozoriti, da se lahko izkaže, da je posamezna zadeva nujna oziroma prednostna (posamezna upravnopravna odločitev po ZTFI-1 lahko povzroči nepopravljive gospodarskopravne posledice za posamezen subjekt).

Za primere, ko gre le za pavšalne navedbe »prednostnega odločanja« v upravnem sporu v določenih predpisih (na primer ZBan-4; ZPomK-2 ipd. – gl. Tabelo 2 za podrobnosti posamezne ureditve), velja razmisliti, ali bi se lahko ožje identificiralo zadeve znotraj posameznega upravnega področja, ki zahtevajo hitrejše odločanje.

Intervjuji so pokazali, da je za prakso upravnih sodnikov največja težava v tem, da ni klasifikatorja za pojme »prednostno«, »nujno«, »brez odlašanja«, zato v resnici ni jasno, kaj dejansko pomenijo. Sodniki zato v praksi ne vedo, kaj naj najprej obdelajo, ali prednostno ali nujno zadevo ali tisto zadevo, ki že dalj časa stoji. Takšno situacijo ocenjujemo kot dolgoročno nesprejemljivo in

³⁸⁴ Glej obrazložitev v prejšnjem poglavju.

³⁸⁵ Glej obrazložitev v prejšnjem poglavju.

menimo, da bi bilo treba na sistemski ravni določiti oprijemljivejše kriterije za določitev vrstnega reda reševanja zadev.

V intervjujih z upravnimi sodniki je bilo izpostavljeno, da v praksi obstajajo tudi področja, ki bi po naravi terjala posebej hitro obravnavo, čeprav jih zakon kot take ne določa. Zlasti so bile izpostavljene nekatere zadeve s področja šolstva (na primer, ko se odloča o usmerjanju otrok s posebnimi potrebami, kjer je odločanje aktualno za leto, ko je izdana odločba; odločanje o pravicah študentov in dijakov kot na primer odločanje o vpisu v višji letnik, kjer stranka nima nobene koristi od odločitve, če je izdana šele čez par let); nekatere zadeve s področja Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (na primer pogojni izpust ipd.); nekatere zadeve s področja Zakona o nalezljivih boleznih (na primer odločanje v zvezi z obveznimi cepljenji) in nekatere zadeve s področja Zakona o osebni asistenci.

Intervjuji so pokazali, da bi bilo pri odločanju, ali gre za prednostne zadeve, slediti naslednjim kriterijem:

- kadar so zadeve del širšega procesa, ki je prav tako časovno določen (npr. volilni spori kot del izvedbe volitev);
- kadar gre za hude posege v človekove pravice (npr. omejitve gibanja prosilcev za azil oziroma tujcev);
- v drugih podobnih primerih, kjer je naloga zakonodajalca, da jih identificira (vendar ne pavšalno za vse upravne spore po določenem zakonu, ampak samo kadar je to utemeljeno);
- v posamičnih primerih, v katerih stranka zaprosi za prednostno obravnavo zaradi konkretnih (specifičnih) okoliščin, ki prav to posamično zadevo vzpostavljajo za nujno in je zato treba o njej čim prej odločiti.

Na podlagi opravljene analize lahko ugotovimo, da se zakonodajalec v določeni meri tega drži (npr. utemeljenost kratkih rokov zaradi varstva človekovih pravic po ZTuj-2, ZMZ-1, ZKP ipd.; upoštevanje širšega procesa po ZVDZ, ZDSve, ZVPR, ZLV ipd.). Na drugi strani pa vse bolj pojavlja tudi zakonsko določanje prednostnega odločanja za celotno področje na primer po ZPOmK-2, ZBan-4, ZTFI-1 ipd., kjer bi bil potreben resen razmislek o potrebnosti take določitve in o tem, ali pa bi se lahko ožje identificiralo zadeve znotraj upravnega področja, ki zahtevajo hitrejša odločanja.

Z vidika razbremenitve Upravnega sodišča je bilo v intervjujih izraženo tudi stališče, da bi veljalo razmisliti, da bi se lahko določene zadeve, ki sedaj sodijo v pristojnost Upravnega sodišča, prenesle na Socialno sodišče, o njih pa bi se odločalo v socialnem sporu. Takšno spremembo pristojnosti bi bilo npr. mogoče udejanjiti v zadevah osebne asistencije, vojnih invalidov, vojnih veteranov, žrtev vojnega nasilja in področje poprave krivic. Dejstvo sicer je, da je teh zadev relativno malo, zato to ne bi bistveno pripomoglo k razbremenitvi, gotovo pa bi bil pomemben zunanji odraz zavedanja, da je treba pri določanju novih pristojnosti Upravnega sodišča strmeti k razbremenjevanju Upravnega sodišča, ne pa k določanju novih pristojnosti.

Med sodniki smo preverili tudi možnost uvedbe triažnega sistema, po katerem bi Upravno sodišče kot nujne obravnavalo zgolj tiste zadeve, katerih narava zahteva takojšnje sodno varstvo. Sodniki

so glede na trenutno stanje do te rešitve zadržani, saj bi za triažni sistem potrebovali kader (posebej podporno osebje), ki pa ga trenutno ni, pridobitev novega kadra pa je pogojena z ustreznim nagrajevanjem.

Izpostavili smo tudi možnost specializiranih oddelkov za reševanje zaostankov oziroma za hitrejše odločanje. Trenutno notranje organizacijsko na Upravnem sodišču (na sedežu) obstajajo posamezni oddelki (na primer za premoženje in okolje, varstvo ustavnih pravic, davki ipd.). Mnenja sodnikov glede tega vprašanja so različna. Nekateri so mnenja, da bi bilo bolje brez oddelkov in bi vsi sodniki delali vse zadeve (tako kot to velja za upravni oddelek Vrhovnega sodišča in zunanje oddelke Upravnega sodišča), saj da oddelki ne prispevajo k hitrejšemu odločanju. Sprejemljiva rešitev bi po njegovem mnenju bila, da bi specializirani sodniki delali samo nujne zadeve za določeno področje, ostalih zadev pa ne. Po mnenju intervjuvanega upravnega sodnika je organizacija s specializiranimi oddelki možna, vendar bi za to potrebovali več kadra. Slaba stran takega načina dela je po njegovem mnenju, da se razvije utrujenost, ko se sodnik ukvarja z enimi in istimi zadevami (primerja z »asylum fatigue«). Meni, da zato preozka specializacija ni primerna. Po njegovem mnenju so oddelki na sedežu Upravnega sodišča kot so notranje organizacijsko vzpostavljeni sedaj, primerni.

3.3. Zaključne ugotovitve

Določitev kriterijev, kdaj štejejo zadeve za prednostne v sistemske zakon kot je ZS-1 je z vidika normativnih ukrepov dobrodošla. Kot že omenjeno pa ostaja vprašanje, kako se bo to novo pravilo uresničevalo v praksi. Predlagatelji predpisov bodo morali zahteve iz drugega odstavka 36. člena ZS-1 upoštevati pri pisanju »prednostne določbe« v zakone, pri čemer pa ne sme zadoščati le neka pavšalna generalna obrazložitev, temveč je odgovornost predlagatelja zakona, da opravi učinkovito in utemeljeno presojo potrebnosti določitve prednostne obravnave posameznih zadev. Enako bi po našem mnenju moralo veljati, če področni predpis posamezno zadevo opredeli kot nujno. V tem segmentu se torej pričakuje odgovorno in premišljeno zakonodajno urejanje. V vsakem primeru bo to veljalo le za prihodnje ureditve, ne pa tudi za tiste, kjer je že po veljavni zakonodaji brez utemeljenih razlogov določeno prednostno odločanje.

Poleg zadev, ki so kot prednostne določene z zakonom, lahko tudi sodnik sam ali predsednik sodišča določi druge zadeve kot take (13.a člen ZS oziroma 36. člen ZS-1; 71.c člen ZS oziroma 85. člen ZS-1). Tu se seveda znova odpira vprašanje, v kakšnem vrstnem redu reševati zadeve, ki so na različnih pravnih podlagah opredeljene kot prednostne.

Zakonodajalec v ZS-1 (105. člen) še vedno pušča veliko manevrskega prostora glede nujnih zadev, saj dopušča, da poleg taksativno naštetih področij v ZS-1, drug zakon določi tudi druge zadeve, ki štejejo za nujne. Po drugi strani pa lahko sklepamo iz Poročila Upravnega sodišča, da tudi nujne zadeve štejejo v kategorijo prednostnih zadev.³⁸⁶ Namreč kot termin prednostno se lahko razume različne pristope zakonodajalca, od določitve konkretnih kratkih rokov (na primer v dnevih), do

³⁸⁶ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*, str. 12

določitve obravnave zadev kot nujne ali kot prednostne in nujne.³⁸⁷ Tako na primer zakonodajalec loči po različnih področjih:

- prednostne zadeve: npr. letalske zadeve;
- nujne zadeve: npr. brezplačna pravna pomoč;
- prednostne in nujne zadeve: npr. področje zavarovalništva.

Prav tako pa določene zadeve postanejo prednostne že po samih določbah ZUS-1: npr. soglasje strank glede odločanja brez glavne obravnave (gl. peto alinejo drugega odstavka 59. člena ZUS-1 v povezavi z 279.a člen ZPP) in zadeve, v katerih je vložen predlog za izdajo začasne odredbe (32. člen ZUS-1).³⁸⁸ Vse te zadeve povzročajo zaostanek pri ostalih zadevah, prednostnih in rednih³⁸⁹.

Prav tako še vedno pušča veliko manevrskega prostora zakonodajalcu tudi opredelitev prednostnega kriterija v ZS-1, ko bo zakonodajalec v okviru kriterija »drugi pomembni razlogi v javnem interesu« določil, da so določene zadeve prednostne. Tukaj je zato res velika odgovornost predlagatelja zakona, da opravi učinkovito in utemeljeno presojo učinkov predpisa.

V praksi izhaja iz samih intervjujev s sodniki težava, da ni klasifikatorja za pojme »prednostno«, »nujno«, »brez odlašanja«, zato bi bilo treba te pojme natančno opredeliti (klasificirati po pomembnosti). Izogibati bi se veljalo pavšalnim zapisom prednostnega odločanja za celotno področje in velja razmisliti, ali je tak pavšalen zapis res utemeljen, ali pa bi se lahko ožje identificiralo zadeve znotraj upravnega področja, ki zahtevajo hitrejše odločanje.

Določene zadeve, ki po naravi stvari sodijo na področje sociale, bi se lahko preneslo iz pristojnosti Upravnega sodišča v pristojnost Socialnega sodišča v okviru socialnega spora.

Onkraj obstoječih zakonskih podlag in splošne ureditve v ZS-1 bi bilo de lege ferenda smiselno razmišljati tudi o večji vlogi strank pri izkazovanju potrebnosti obravnave njihove zadeve kot nujne oziroma prednostne v smislu predstavitve konkretnih razlogov, katere ogrožene dobrine v konkretnem primeru terjajo prednostno obravnavo.

Za razbremenitev Upravnega sodišča v splošnem je pomembna tudi možnost alternativnega reševanja sporov, ki bi se na ta način lahko rešili še preden pridejo na sodišče.³⁹⁰ Razmisliti velja tudi o višini sodne takse, ki je dokaj nizka.³⁹¹ Vsekakor pa ni za pričakovati, da Upravno sodišče odloča namesto izvršilne veje oblasti v sporu polne jurisdikcije.

Z vidika trajanja postopkov ima vpliv tudi stalno spreminjanje predpisov. Prav tako na obremenjenost upravnega sodišča vpliva zahteva po odločanju na sedežu, za katero se iz predlogov analiziranih področnih zakonov, ni dalo razbrati, zakaj je taka specifična utemeljena. Utemeljitev je bila razbrana le iz predloga ZUS, ki je bila utemeljena s potrebo po visoko specializiranim

³⁸⁷ Prim. Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*, str. 12.

³⁸⁸ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*.

³⁸⁹ Upravno sodišče (2025) *Letno poročilo o poslovanju sodišča za leto 2024*.

³⁹⁰ Okrogla miza februarja 2026 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani s sodniki Upravnega sodišča.

³⁹¹ Okrogla miza februarja 2026 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani s sodniki Upravnega sodišča.

strokovnem znanju, s katerim razpolagajo na sedežu Upravnega sodišča. Iz opravljenih intervjujev z upravnimi sodniki se sicer ta trditev ni potrdila.

Poleg normativnega ukrepa, ki je bil v bistvu že sprejet z ZS-1 pa so relevantni tudi organizacijski ukrepi z vidika optimalne organizacije dela in zaposlovanja strokovnega kadra. Razmisliti velja o možnosti prvostopenjskega, drugostopenjskega in tretjestopenjskega upravnega sodstva oziroma o drugih alternativah spremenjene organizacije upravnega sodstva.

IV. UPRAVNI SPOR KOT »DRUGO PRAVNO SREDSTVO«

1. Metodološko pojasnilo

Po tradicionalni slovenski ureditvi³⁹² je pravno varstvo v upravnih zadevah zagotovljeno primarno v upravnem postopku s pritožbo kot rednim pravnim sredstvom, kar izhaja že iz temeljnega načela po ZUP (glej 13. in 229. in nasl. členi ZUP). Sodno varstvo sledi dokončnosti v upravnem postopku, zagotovljeno pa je na temelju Ustave (23., 25., 120. in 157. člen) v upravnem sporu. ZUS-1 določa izčrpanje upravne pritožbe kot procesno predpostavko za dopustnost tožbe (glej 6. člen ZUS-1). Glede na same izjeme v ZUP (13. člen) in načelo nadrejene rabe področnih predpisov (*lex specialis derogat legi generali*) pa je mestoma upravna pritožba izključena in je zoper prvostopenjsko upravno določbo dovoljen neposredno upravni spor. Taka ureditev je smiselna, ko gre za posebej utemeljene izjeme, postane pa sistemsko problematična, ko je izjem veliko oziroma njihova utemeljenost ni izkazana, saj se s tem pogosto precejšen del ugotovitvenega postopka in s tem povezanih pooblastil dejansko prenese iz izvršilne veje oblasti na sodno. To pomeni poseg v razumevanje načela delitve oblasti (upravni spor je namenjen izvajanju nadzora nad zakonitostjo delovanja uprave), pa tudi specializiranost in hitrost odločanja.

Eden od ciljev tega projekta je pregledati področja, na katerih v upravnem postopku ni predvideno redno pravno sredstvo znotraj upravnega postopka in kritično oceniti vpliv takšnih določb na postopek pred upravnim sodiščem. Pri tem je treba upoštevati, da se v Republiki Sloveniji letno vodi med 8,5 do 10 milijonov upravnih postopkov na prvi stopnji in okoli 300.000 na drugi stopnji (tj. v okoli 3 % vseh upravnih odločb), medtem ko je vloženih tožb v upravnem sporu okoli 4.000 (tj. v okoli 1 % pritožbenih ali 0,4 % vseh prvostopenjskih upravnih zadev).³⁹³ Upravne postopke pri tem ureja nekaj sto področnih zakonov (od skupno skoraj 800³⁹⁴), npr. na področjih davkov, socialnih pravic, gradnje in okolja, kmetijstva, tujcev, azila in drugih notranjih zadev, informacij javnega značaja in varstva osebnih podatkov, regulatornih agencij (vrednostni papirji, zavarovalništvo, komunikacije itd.), državnih in drugih pomoči ali licenc v gospodarstvu itd.

Zlasti dolgi roki pri presoji (ne)zakonitosti dokončnih upravnih aktov v upravnem sporu, tj. med enim in dvema letoma, posebej ob načelni nesuspendivnosti tožbe po ZUS-1, kažejo na omejeno učinkovitost sodnega varstva v upravnih razmerjih, torej tudi v nasprotju z 157. in 2. členom Ustave RS. Seveda se omejenih virov ali dolgotrajnosti ne more reševati zgolj niti primarno z zakoni, ampak z organizacijo, upravljanjem in razvojem kompetenc. Kljub temu pa bi morali predpisi upoštevati realne omejitve v zakonih opredeljenih institutih, kadar statistični in drugi podatki vrsto let kažejo določeno problematiko, kajti povprečen letni pripad tožb na UPRS je bil v obdobju od 2019 do

³⁹² Glej Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba, str. 50. Avbelj, M. (2019) (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta. Kovač, P., Kerševan E. (ur.) (2022) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

³⁹³ Povzeto po Upravna statistika, dostopno na: <https://upravnastatistikaweb.azurewebsites.net/>. Glej tudi Dragos, D. C., Kovač, P., Tolsma, H. (ur.) (2020) *The Sound of Silence in European Administrative Law*. Cham: Palgrave Macmillan, Springer Nature. Žuber, B. (ur.) (2026) *Upravno procesno pravo v sodni praksi*. Ljubljana: GV Založba.

³⁹⁴ Povzeto po <https://pisrs.si/zakonodaja-v-stevilkah> in <https://www.tax-fin-lex.si/Supervizor/VeljavniPredpisi>. Poleg zakonov, ki pa so edini ustavno dopusten način izključitve upravne pritožbe, v Republiki Sloveniji velja še okoli 6.225 državnih podzakonskih predpisov oziroma prek 22.000 vseh tudi na ravni lokalne samouprave.

2022 nekaj čez 2.800, leta 2023 se je začelo z okoli 4.000 odprtimi zadevami, sodišče pa je prejelo 6.912 novih zadev in rešilo 6.866 le teh, v povprečju v 18,2 mesecih na zadevo s strani skupaj okoli 30 sodniki in 50 strokovnimi sodelavci.³⁹⁵

Da bi pridobili čim bolj sistematičen pregled, so bile uporabljene različne kvalitativne raziskovalne metode, lastne pravni znanosti.³⁹⁶ Te so bile uporabljane komplementarno, kar pomeni, da so določeni pristopi aplicirani kontrolno za izide prvotnih analiz. Temeljne metode so zlasti dogmatska in normativna metoda (za identifikacijo relevantnih zakonov) ter metoda strukturiranih intervjujev (kot dopolnilo prve metode in za preučitev posledic izključitve pritožbe), delno pa tudi primerjalna metoda (zlasti za primere na ravni EU) in sekundarna statistična analiza (glede trajanja postopkov po upravni in sodni statistiki³⁹⁷), kakor tudi analiza sodne prakse (v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem RS (UPRS) in Vrhovnim sodiščem RS (VSRS) in pred Ustavnim sodiščem RS (USRS) ter delno Sodiščem EU). Sklepno sta bili uporabljeni metodi sinteze in aksiološka metoda (za vrednotenje izjem in njihovega vpliva na učinkovitost upravnega spora).

Z normativno metodo je bilo preučenih nekaj deset področnih zakonov, ki so po objavah v Uradnem listu RS oziroma v bazi PIRS Službe Vlade RS za zakonodajo relevantni za obravnavano tematiko, torej izključitev upravne pritožbe in neposredno izpodbijanje upravnih odločb s področja v upravnem sporu. Pri iskanju predmetnih zakonov sta bila uporabljena predvsem dva pristopa: (i) neposredno iskanje teh zakonov po bazah objav predpisov prek ključnih besed, kot so upravn-, postop-, pritožb-, dokončn-, spor- ipd., ter (ii) v naslednji fazi intervjuji s predstavniki resornih ministrstev kot nosilcev področnih zakonov v njihovem ministrstvu ter upravnimi in vrhovnimi sodniki kot poznavalci tipičnih primerov, ko prihaja do zadevnih odstopanj. Na ta način je bilo identificiranih več zakonov, ki so bili nadalje razvrščeni v povezane skupine glede na razlog izključitve upravne pritožbe. Med raziskavo smo ugotovili, da noben državni organ ali služba ne vodi podobnega seznama, čeprav bi bilo glede na izjemnost izključitve pritožbe in kot podlaga za presojo novih predlogov to pričakovati.

Po prvi fazi identifikacije zakonov, ki izključujejo upravno pritožbo, sta bili pregledani javno dostopna dokumentacija predlogov teh zakonov glede utemeljitve odstopa od ZUP in judikatura za posamezne zakone, vezano na (ne)dovoljenost pritožbe. Ta pristop naj bi podal podlage za sistematično analizo odstopanj in njihove utemeljitve ter tako oblikovanje skupin (ustavno dopustnih) izjem, a zaradi manka gradiv in še pogostejše obrazložitve analiza ni prinesla pričakovanih rezultatov. Zato so bile skupine zakonov z izključeno upravno pritožbo kategorizirane po več merilih, kot sta zlasti upravno področje in razlog za izključitev pritožbe, na kar so bile izjeme in posledice za upravni spor preučene pretežno prek dostopne sodne prakse, prek pridobivanja stališč sodnikov v intervjujih. Končno bodo vsi dobljeni rezultati vrednoteni, da se pripravi nabor predlogov ukrepov za večjo učinkovitost pravnega varstva v upravnih zadevah in

³⁹⁵ Povzeto po Upravno sodišče (2024) *Letnem poročilu o poslovanju Upravnega sodišča za leto 2023*. Dostopno na: https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=20240229090418. Glej tudi Vrhovno sodišče (2023) *Letno poročilo o učinkovitosti in uspešnosti sodišč 2022*. Dostopno na: https://www.sodisce.si/mma_bin.php?static_id=2023051510484242.

³⁹⁶ Prim. Stare, J., Pečarič, M. (ur.) (2021) *Znanost v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

³⁹⁷ Glej letna poročila Ministrstva za javno upravo. Dostopno na <https://upravnastatistikaweb.azurewebsites.net/>, po letih, stopnjah, področjih in vrstah upravnih aktov v skladu s Pravilnikom o vodenju evidence v upravnem postopku.

neposredno upravnega spora, z iskanjem ravnotežja med stopnjo zaščite javne koristi in pravic strank ter omejenimi viri.

Tabela 3.1: Uporabljene metode

<i>Metode</i>	<i>Cilji / aktivnosti / rezultati</i>	<i>Čas</i>
Dogmatska metoda	Opredelitev ključnih pojmov (npr. upravna pritožba, sodni nadzor/upravni spor, izključitev ne/dopustnost/dovoljenost, dokončnost)	November 2025 – januar 2026
Izbrani podatki sekundarne statistične analize	Identifikacija števila zakonov in izdanih upravnih določb oziroma pritožb in tožb v upravnem sporu ter trajanja postopkov	Januar – februar 2026
Normativna metoda in analiza dokumentov (predlogi zakonov)	Pregled zakonov, ki izključujejo upravno pritožbo, in njihovih predlogov glede obrazložitve o izjemi dvostopenjskosti upravnega odločanja – seznam zakonov in področij ter razlogov za izključitev pritožbe ter grupiranje le teh	December 2025 – februar 2026
Analiza sodne prakse (UPRS, VSRS, USRS, SEU)	Identifikacija razlogov za izključitev upravne pritožbe in ne/ustavnosti teh	Januar – februar 2026
Intervjuji s predstavniki upravnih organov	Identifikacija zakonov, ki izključujejo upravno pritožbo, in analiza posledic za upravni spor	November 2025 – april 2026
Intervjuji s sodniki Upravnega in Vrhovnega sodišča RS	Identifikacija zakonov, ki izključujejo upravno pritožbo, in analiza posledic za upravni spor	Februar – julij in avgust 2026
Analiza in sinteza	Povzema je ugotovitev, soočenje rezultatov in oblikovanje zaključkov ter predlogov izboljšav	Junij - avgust 2026
Aksiološka metoda	Vrednotenje dobljenih podatkov v danem vsebinskem okviru in oblikovanje predlogov za bolj učinkovit upravni spor	Junij - avgust 2026

Kot izhaja iz zgornje tabele in podanih ugotovitev, bi bila za nadaljnjo analizo potrebna bolj sistematičen, z viri podprt in časovno obsežnejši pregled vseh zakonov, ki so podlaga za upravno odločanje, in ovrednotenje različnih kazalnikov učinkovitosti upravnega spora s pravnega in sociološkega vidika (npr. kombinacija razlogov za pre/dolge sodne postopke). V nadaljevanju prikazane rezultate je treba razlagati skupaj z navedenimi raziskovalnimi omejitvami.

2. Pregled in kritična analiza področne zakonodaje, ki izključuje redno pravno sredstvo v upravnem postopku

2.1. Izključitev pritožbe in vpliv na upravni spor po Ustavi RS in ZUP

Pravica do pritožbe je v ZUP določena kot temeljno načelo, sledeč 25. členu Ustave kot človekovi pravici do pravnega sredstva.³⁹⁸ Zato je splošno sodni nadzor možen le ob izčrpani pritožbi (glej 6. člen ZUS-1).³⁹⁹ Na splošno sistem v Sloveniji seveda ni edini, primerjalnopravno obstaja več vzporednih oblik pravnega varstva, pa tudi v upravnem sodstvu več vrst nadzora nad zakonitostjo upravnih aktov, npr. s specializiranim sodiščem kot pri nas Upravno sodišče ali splošnim sodiščem s specializiranim oddelkom za upravne zadeve, kot pri nas Vrhovno sodišče,⁴⁰⁰ ali pa specializiranih sodišč sploh ni.⁴⁰¹ Nadalje so za učinkovitost pomembna pooblastila upravnega sodstva, ali so ta le konstatacijska z ugotovitvijo nezakonitosti izpodbijanega upravnega akta ali kasacijska z odpravo in vrnitvijo v novo upravno odločanje (kot načelo v Republiki Sloveniji) ali pa meritorna v sporu polne jurisdikcije (kot izjemoma v Republiki Sloveniji po 65. členu ZUS-1).

Upravno pritožbo kot procesno predpostavko za sodni nadzor je obravnavalo tudi Sodišče EU v zadevi Puškar leta 2017,⁴⁰² v navezavi s 47. členom Listine EU o temeljnih pravicah, analogno v širšem smislu s 25. členom Ustave RS in tudi 13. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah. Sodišče EU je pri tem ocenjevalo slovaško ureditev, ki je glede pritožbe in dostopa do sodišča enaka slovenski. Sprejelo je odločitev, da je nacionalna ureditev skladna z Listino, če konkretna pravila za uveljavljanje tega pravnega sredstva ne vplivajo nesorazmerno na pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem; zlasti je pomembno, da predhodno izčrpanje razpoložljivih pravnih sredstev pred nacionalnimi upravnimi organi ne povzroči bistvene zakasnitve za vložitev pravnega sredstva pred sodiščem, da zadrži zastaranje obravnavanih pravic in da ne povzroči prekomernih stroškov. Za učinkovitost pravnega varstva kot celote na nacionalni ravni sta tako ključna – ne glede na fakultativno ali obligatorno dvostopenjsko ali le enostopenjsko upravno odločanje ter naknadno sodno presojo - razumno hitro odločanje in razumni stroški

³⁹⁸ Več glej po Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku, 1. knjiga*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 164 in nasl. To velja le za pritožbo, ne pa za izredna pravna sredstva (prim. odločbo Ustavnega sodišča Up-1782/08, U-I-166/08 z dne 18. 6. 2009), zato slednja ne morejo biti nadomestek pritožbi, ampak je to lahko le sodni nadzor z ustreznimi kavtelami. Prim. še odločbo Ustavnega sodišča Up-17/95 z dne 4. 7. 1996, ki pa kaže tudi opcijo obnove postopka kot učinkovitega pravnega sredstva.

³⁹⁹ Gre za sistem *recours hiérarchique* ali *widerspruch*, ki je primerjalno-pravno značilen za osrednjo Evropo, torej germansko in avstrijsko izročilo, večinoma realizirano tudi v vzhodnoevropskih državah (po Dragos, 2011). Nekatere druge države imajo drugačno ureditev, tj. opcijsko izbiro med upravno pritožbo in sodno tožbo. 6. člen ZUS-1 določa: »(1) Upravni spor ni dopusten, če stranka, ki je imela možnost vložiti pritožbo ali drugo redno pravno sredstvo zoper upravni akt, tega ni vložila ali ga je vložila prepozno. (2) V upravnem sporu v tožbi zoper akte, s katerimi je organ odločil o izrednem pravnem sredstvu zoper upravni akt, ni dopustno uveljavljati istih razlogov, iz katerih je stranka že vložila tožbo v upravnem sporu zoper sam upravni akt, ali pa bi to lahko storila.«

⁴⁰⁰ Na Hrvaškem ali Češkem pa npr. po stopnjah odločanja ravno obratno ali kombinirano, tako da je lahko prvostopenjski upravni spor izvajan na splošnih sodiščih, šele instančni pa na specializiranem (višjem upravnem) sodišču.

⁴⁰¹ Več o tem v Peters, B. G., Pierre, J. (ur.) (2005) *Handbook of Public Administration*. London: SAGE Publications. Glej tudi Harlow, C., Rawlings, R. (2014) *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford, Portland (Oregon): Hart Publishing. Npr. brez specialnih upravnih sodišč so na Danskem in v Veliki Britaniji, le specializirane upravne oddelke splošnih sodišč imajo na Nizozemskem ali v Španiji, specializirana upravna sodišča pa so znana v Franciji (*Conseil d'Etat*), Italiji, Belgiji, Nemčiji, Avstriji, Grčiji, na Portugalskem in tudi v Sloveniji in na Hrvaškem.

⁴⁰² Zadeva C-73/16, Peter Puškár proti Slovaški (finančni upravi), z dne 27. 9. 2017, ECLI:EU:C:2017:725.

relevantnih postopkov.⁴⁰³ Z vidika EU kaže še omeniti, da je opaziti trend zmanjševanja pravnih sredstev, saj se stremi k čimprejšnji dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti upravnih razmerij, a pritožba ostaja temeljna človekova pravica.⁴⁰⁴

Če je upravna pritožba izključena, gre za poseg v 25. člen Ustave, a je kot tak ustavno skladen, kolikor gre za poseg, ki je v skladu z zakonom, če to zahteva javna korist in je omejitev skladna z zahtevami strogega testa sorazmernosti ter je še vedno dovoljen upravni spor ali drugo sodno varstvo, npr. po ZDSS-1.⁴⁰⁵

Upravni spor je lahko »drugo pravno sredstvo«, torej nadomesti (upravno) pritožbo iz 25. člena Ustave, a le izjemoma, če so za to izpolnjeni posebni pogoji (prim. odločbo Ustavnega sodišča U-I-46/92, Ur. l. 3/94; odločbo Ustavnega sodišča U-176/05, Ur. l. 56/05, 85/05). Kot izjemne razloge za odstop od splošne ureditve lahko opredelimo, ko:

1. bi instančno odločanje zaradi devolutivnosti pritožbe zahtevalo uvajanje novih organov, torej manko višjega organa za devolutivno pritožbeno odločanje,
2. instančno odločanje ni v funkciji poenotenja upravne prakse in gre le za kopičenje pravnih sredstev, posebej če je prvostopenjsko odločanje strokovno in je apolitičnost nujna tudi na višji stopnji, pri čemer pa bi bil regulatorno pritožbeni organ politično ministrstvo, torej strokovna avtonomija,
3. ko to terja vsebina upravne zadeve na temelju hitro spremenljivih merodajnih dejstev in je zato potrebna čimprejšnja dokončnost oziroma izvršljivost, torej hitrost odločanja.

Poleg tega je upravni spor ustrezno nadomestilo upravni pritožbi, če se z njim še vedno zagotavlja temeljni namen instančnosti, kot ga zagotavlja ta človekova pravica – tj. da je to pravno sredstvo po svoji naravi enako učinkovito, kot bi bila pritožba v upravnem postopku.⁴⁰⁶ To pomeni, da morajo biti dovoljeni predvsem vsi razlogi za pravno varstvo (glej 237. člen ZUP, torej nepopolno ali napačno dejansko stanje, napačna uporaba materialnega prava in bistvene postopkovne

⁴⁰³ Po praksi ESČP se namreč spornost upravnih razmerij vzpostavi s potencialno (upravno) pritožbo, zato se v rok trajanja spora šteje obdobje vsaj od pritožbe pa do izvršljivosti upravne odločbe (glej npr. zadeve Stibilj proti Sloveniji, 1446/07, 5667/07 z dne 6. 10. 2015, Božić proti Hrvaški, 22457/02 z dne 29. 6. 2006, Štokalo et al. proti Hrvaški, 15233/05 z dne 16. 10. 2018, Hornsby proti Grčiji, 18357/91 z dne 19. 3. 1997).

⁴⁰⁴ Več o tem v Auby, J. B. (ur.) (2014) *Codification of administrative procedure*. Bruselj: Bruylant. Dragos, D. C., Neamtu, B. (ur.) (2014) *Alternative dispute resolution in European administrative law*. Berlin, Heidelberg: Springer. 25. člen Ustave pa se omejuje na odločanje o pravicah in obveznostih posameznih oseb z oblastnimi posegi, ne v sklopu izvajanja delovnih dolžnosti javnih uslužbencev, kot izhaja recimo iz zadeve U-I-28/16, Ur. l. 42/16: »Izvrševanje posameznih pooblastil iz prvega odstavka 37.a člena Zakona o obrambi ne pomeni odločitve o pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih posameznika, temveč gre za dejanja pripadnikov Slovenske vojske pri opravljanju njihovih nalog. Člen 25 Ustave pravice do pritožbe zoper dejanja ne zagotavlja.«

⁴⁰⁵ Glej Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. knjiga*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 127, in odločbo Ustavnega sodišča U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005. Prim. tudi predhodno odločbo U-I-46/92 z dne 9. 12. 1993 in sklep Up-101/95 z dne 25. 3. 1996 (drugače sicer sklep U-I-27/97 z dne 4. 2. 1999). Glej tudi naknadne odločbe, recimo U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008. Upravni spor je sicer subsidiarno sodno varstvo, saj je npr. pri odločanju o pravicah iz obveznih socialnih zavarovanj določeno sodno varstvo pred socialnim sodiščem (glej 5. člen ZDSS-1).

⁴⁰⁶ Odločba Ustavnega sodišča U-I-219/03 z dne 1. 12. 2005, točka 31 obrazložitve. Glej podrobneje v Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. knjiga*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 248 in nasl. Elementi učinkovitosti pritožbe, analogno sodnega varstva, so sicer poleg devolutivnosti pritožbe še sama njena dopustnost, suspenzivnost, legitimacija in razlogi za uporabo ter roki in stroški postopkov pravnega varstva.

napake),⁴⁰⁷ pa tudi, da ima sodišče enaka ali večja pooblastila kot upravni instančni organ (prim. recimo 251. člen ZUP in 64. člen ZUS-1). Drži pa, da je tožba načeloma nesuspendivna, pritožba pa izvršitev izpodbijane odločbe praviloma zadrži (glej 32. člen ZUS-1 in 236. člen ZUP).⁴⁰⁸

Zakon, ki pritožbo izključi, je lahko ZUP ali *lex specialis*. Že ZUP kot splošni zakon v 13. členu določa kljub načelnosti pravice do pritožbe, da v primerih, ko odloča na prvi stopnji predstavniški organ (torej npr. Državni zbor RS) ali vlada ali ministrstvo (razen če *lex specialis* določi pritožbo), upravna pritožba izključena. Ta določba temelji na vrsti organa, ki izda prvostopenjsko upravno odločbo, saj pri hierarhično najvišjih izdajateljih težko zagotoviti pritožbeni organ, ki mora z vidika ustavno zagotovljenega učinkovitega pravnega sredstva slediti načelu devolutivnosti pritožbe. Že po ZUP je pritožba izključena tudi zoper večino sklepov (258. člen ZUP)⁴⁰⁹ ter zoper odločbe o izrednih pravnih sredstvih.⁴¹⁰

Ni pa moč izključiti sodnega nadzora,⁴¹¹ razen če se mu stranka sama izrecno ali posredno prek fikcij oziroma poteka roka za vložitev tožbe odpove.

Nadalje novela ZUP-I, v veljavi od 7. 2. 2026, dodatno omejuje tako pritožbo kot upravni spor, s ciljem večje učinkovitosti že upravnega odločanja.⁴¹² Tako se v 13. členu in povezanih (npr. 240. člen) veže pravico do pritožbe le na izkazan pravni interes za tovrstno pravno varstvo.⁴¹³ Nadalje ZUP v novem 281.a členu določa, da se stranka lahko dopove pravici do sodnega varstva po ustni razglasitvi odločbe, če odločba ni bila razglašena pa po vročitvi dokončne odločbe, kar je do tedaj veljalo le za pritožbo. Poleg tega ZUP-I prinaša več fikcij odpovedi, v povezavi z informativno odločbo in ugovorom, ustno razglasitvijo odločbe in neobrazloženostjo odločbe oziroma

⁴⁰⁷ Pri tem je pomembno še pooblastilo upravne instance, da ne sme odločiti v breme pritožniku (prepoved *reformatio in peius*), razen ko gre po 253. členu ZUP za razloge po 274., 278. in 279. členu (nekatera izredna pravna sredstva).

⁴⁰⁸ O tem odločba Ustavnega sodišča U-I-155/11 z dne 18. 12. 2013. Prim. Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2020) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku, 1. knjiga*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 168–169. Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. knjiga*. Nova Gorica: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, komentar k členom 22, 23 in 25. Glede na elemente učinkovitosti pravnega varstva je lahko zakonska nesuspendivnost pritožbe, npr. po 87. členu ZDavP-2 ali 30. členu ZIN, večji poseg v 25. člen Ustave kot njena izključitev. Kovač, P., Remic, M., Sever, T. (2015) *Upravno-procesne dileme 3 v posebnih upravnih postopkih*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, str. 66.

⁴⁰⁹ Kljub zakonskim omejitvam pravice do pritožbe na upravne odločbe, je Ustavno sodišče v več primerih razumelo, da je treba ustavno sodno varstvo zagotoviti tudi ob sklepih, izdanih v upravnem postopku, kot so sklepi po 82., 153., 113. ali 290. členu (o vpogledu v spis, prekinitvi postopka, stroških postopka, načinu izvršbe, glej npr. zadeve U-I-16/10, Up-103/10, Up-619/15, Up-619/15). V tem okviru je Ustavno sodišče poudarilo pomen sodnega varstva tudi v razmerju do zagotovitve drugih ustavnih jamstev, npr. pri preprečevanju omejitev konkurence in v gradbenem inšpekcijskem postopku in pravice glede na nesuspendivnost pritožbe in tožbe ter tako po področnih zakonih ustavno preozki dostopnosti do sodišča (U-I-40/12, U-I-64/14) ali glede določb o gospodarskih in socialnih razmerjih (U-I-92/94, U-I-296/96).

⁴¹⁰ Več o tem v Kerševan, E., Androjna, V. (2017) *Upravno procesno pravo: upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV Založba. Kovač, P., Jerovšek, T. (2023) *Upravni postopek in upravni spor*, Predelana in dopolnjena 3. izd. Ljubljana: Fakulteta za upravo, posebej o razlikah med pritožbo zoper odločbo in zoper sklep kot meritorni oziroma procesni posamični upravni akt, str. 214 in nasl., ter 238 ter nasl.

⁴¹¹ Npr. o tem glej odločbo Ustavnega sodišča U-I-64/14 z dne 12. 10. 2017, po kateri zakonska ureditev, ki ne zagotavlja vsem inšpekcijskim zavezancem predhodnega sodnega varstva pravice (tu do spoštovanja doma po 36. členu Ustave), pomeni nesorazmeren poseg v ustavno pravico.

⁴¹² Glej podrobneje o tem, kakor tudi argumente, način postopanja in kritiko, v Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2026) *Zakon o splošnem upravnem postopku: novela ZUP-I z uvodnimi pojasnili in ključnimi poudarki*. Ljubljana: Tax-Fin-Lex.

⁴¹³ O pravnem interesu v tej zvezi glej Žuber, B. (2026) *Zakon o splošnem upravnem postopku z uvodnimi pojasnili z novelo ZUP-I*. Ljubljana: Lexpera, GV Založba, str. 35-36.

napovedjo pri/tožbe (glej 210.a, 210.b, 214.a in 214.b člen).⁴¹⁴ V teh primerih z odpovedjo, dejansko ali fiktivno, nastopita takojšnja dokončnost in tudi pravnomočnost upravne odločitve ne glede na siceršnja pravila o pritožbi ali njeni izključenosti in upravnem sporu po ZUP, ZUS-1 in področnih zakonih. Če bo sodišče prejelo tožbo v takih zadevah, bo zaradi manka procesne predpostavke to zavrglo, pri čemer je kratkoročno pričakovati v posamičnih zadevah več zavrženj, a manj meritornih sodnih postopkov.

2.2. Izključitev pritožbe po področnih zakonih

Glede na splošno pravilo *lex specialis derogat legi generali*, lahko – v mejah Listine EU in Ustave RS, torej da tako določa zakon ob utemeljenem razlogi razlikovanja – področni (materialni) zakon upravno pritožbo izključi (ali določi njeno nesuspendivnost, skrajša ali podaljša pritožbeni rok ali drugače določi razloge in legitimacijo ipd.). Pri tem je pomembno stališče VSRS, da se sicer nadrejena posebna ureditev v področnem zakonu še vedno mora tolmačiti v okviru ustavnih garancij.⁴¹⁵ Kakorkoli, med posegi v ustavne garancije in z neposrednim vplivom na obseg in trajanje upravnih sporov je pri tem najbolj pomembna izključitev upravne pritožbe z neposrednim pravnim varstvom v upravnem sporu. Če je pritožba izključena, naj bo zaradi razloga hitrosti odločanja, apolitične strokovne avtonomije ali manka hierarhično višjega upravnega organa ali kombinacije teh razlogov, to vodi neposredno v večjo bremenitev upravnega oziroma tudi vrhovnega sodišča. Pomen vsebine upravne odločitve in intenzivnost pravnih interesov legitimiranih oseb za pravno varstvo, tj. strank, a tudi npr. državnega odvetništva, je namreč zaradi vrste pravnega varstva praviloma nezmanjšana ali celo večja od povprečja vseh upravnih zadev. Pri presoji ustavne skladnosti oziroma utemeljenosti izključitve upravne pritožbe je zato treba paziti, da *lex specialis*, ki tako ureditev vnaša kot izjemo v sistem pravnega varstva v Republiki Sloveniji,

⁴¹⁴ 210.a člen med drugim določa: »Zoper informativno odločbo je pri organu, ki je odločbo izdal, dopusten ugovor v 21 dneh od vročitve ... Če ugovor ni vložen ali če ni vložen pravočasno, informativna odločba postane pravnomočna odločba o glavni stvari. Šteje se, da se je stranka, ki ni vložila ugovora ali ga je vložila po izteku roka, odpovedala pravici do pritožbe oziroma pravici do sodnega varstva, če pritožba ni dovoljena.« 210.b člen med drugim določa: »Po ustni razglasitvi odločbe se stranka lahko odpove pravici do pritožbe oziroma pravici do sodnega varstva, če pritožba ni dovoljena.« 214.a člen med drugim določa: »V odločbi iz prejšnjega odstavka se stranka v pouku o pravnem sredstvu pouči o tem, da mora pritožbo napovedati, če jo hoče vložiti, o roku za napoved pritožbe, o organu, pri katerem se napove pritožba, izdelavi odločbe z obrazložitvijo in o možnosti njenega izpodbijanja s pritožbo. Stranka mora napovedati pritožbo pri organu, ki je odločbo izdal, v 15 dneh od vročitve odločbe. Če pritožbe ne napove, se šteje, da se je odpovedala pravici do pritožbe. Stranka lahko umakne napoved pritožbe do vročitve odločbe z obrazložitvijo. Umika napovedi pritožbe ni mogoče umakniti ... Zoper odločbo se lahko pritoži samo stranka, ki je napovedala pritožbo ... Če oseba iz prejšnjega odstavka napove pritožbo ali zahteva vročitev odločbe, ko se je rok za napoved pritožbe za stranke že iztekel, se napoved pritožbe ali zahteva obravnava kot predlog za obnovo postopka ... Če zoper odločbo ni dovoljena pritožba, se za napoved sodnega varstva zoper odločbo iz prvega odstavka tega člena smiselno uporabljajo določbe tega člena o napovedi pritožbe.«

214.b člen med drugim določa: »(1) Ne glede na 214. člen tega zakona se odločba brez obrazložitve izda tudi, če je izdana z ustno razglasitvijo in se je stranka oziroma so se vse stranke, kadar je teh več, po razglasitvi in do izdaje pisne odločbe odpovedale pravici do pritožbe oziroma pravici do sodnega varstva, če pritožba ni dovoljena ... Če se je stranka po razglasitvi odločbe odpovedala pravici do pritožbe oziroma pravici do sodnega varstva, ne more zahtevati izdaje odločbe z obrazložitvijo.«

⁴¹⁵ Glej sodbo Vrhovnega sodišča X Ips 17/2023 z dne 30. 11. 2023 glede *ex lege* skrajšanega ugotovitvenega postopka po *lex specialis*, ki ne sme pomeniti posega v temeljno načelo zaslišanja stranke. Podobno po sodbi Vrhovnega sodišča X Ips 465/2014 z dne 29. 9. 2016, da morajo biti ne glede na specialno ureditev v vsakem posebnem upravnem postopku udeležencem zagotovljena ustavna procesna jamstva, med katerimi je tudi pravica do enakega varstva pravic (22. člen Ustave).

predvsem izkazuje sorazmernost posega na čelu z opredelitvijo posebnosti, ki odstop od splošnega upravičujejo ali celo terjajo.⁴¹⁶

Zato so bili v tem projektu identificirani zakoni z različnih upravnih področij, predvsem pa za posamezne preučeni deklarirani ali *tacit* razvidni razlogi za različno ureditev od ZUP, pri čemer so bile uporabljene različne raziskovalne metode na čelu z analizo predlogov zakonov⁴¹⁷ in intervjuji predstavnikov resornih ministrstev in sodnikov. Temu sledi analiza vpliva teh zakonov na obremenjenost upravnega sodišča. Večina teh dokumentov sicer ni specifično definirala predlagane izključitve upravne pritožbe ali pa je relevanten tekst zelo skop in le povzema določbo namesto utemeljuje odstop, mestoma pa je razlog navaden zelo pavšalno, npr. pri regulatornih agencijah, da tako zahteva ali izhaja iz prava EU.⁴¹⁸ Še manj je v preučeni predlogi zakonov razvidna analiza posledic, čeprav že Resolucija o normativni dejavnosti iz leta 2009 to terja.⁴¹⁹

Tabela 3.3: Pregled izključitve upravne pritožbe po izbranih zakonih, razlogih in področjih

<i>(Prevladujoč)</i> Razlog razlikovanja	<i>Primeri organov kot izdajateljev prvostopenjskih dokončnih upravnih odločb</i>	<i>Zakonske podlage o izključitvi upravne pritožbe in neposrednem upravnem sporu in leto sprejema (št. členov)⁴²⁰</i>	<i>Resor/ upravno področje</i>
Strokovna avtonomija, apolitičnost + hitrost odločanja**	Banka Slovenije	ZBan-3, 2021 (358)	finance
	Agencije za zavarovalni nadzor (AZN)	ZZavar, 2015 (436, 441)	finance
	Agencija za trg vrednostnih papirjev (ATVP)	ZTFI-1, 2007 (507 idr.) (izvirno ZTVP-1, 1999, 316, 326)	finance, gospodarstvo
	Javna agencija za varstvo konkurence (JAVK)	ZPOmK-2, 2022 (39)	gospodarstvo
	Agencija RS za energijo (AGEN-RS)	EZ-2, 2024 (68)	gospodarstvo, okolje
	Agencija za komunikacijska omrežja in storitve (AKOS)	ZEKom-2, 2022 (120, 242, 248, 256) ZPSto-2, 2009 (66)	gospodarstvo, infrastruktura
	Urad za intelektualno lastnino (UIL)	ZIL-1, 2001 (71)	gospodarstvo
	Sodišča in notarji	ZBPP, 2011 (34)	pravosodje

⁴¹⁶ To tudi pomeni, da je treba npr. dati prednost krajšemu roku za vložitev pritožbe pred njeno izključitvijo ali preoblikovanje pritožbenih organov kot neodvisnih upravnih senatov, glej Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije, 1. knjiga*. Nova Gorica: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, komentar k 25. členu Ustave,

⁴¹⁷ Dokumentacija je bila pridobljena prek spletnih strani Državnega zbora na strani Predlogi zakonov (<https://www.dz-rs.si/wps/portal/Home/zakonodaja/vObravnavi/predlogiZakonov>), kakor tudi s spletnih strani Vlade oziroma posameznih ministrstev in eUprave.

⁴¹⁸ Glej Pirnat, R. (2000) *Javne agencije v Sloveniji – neodvisnost agencij in njene meje*, Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave, str. 205-215. Kovač, P. (2012).

⁴¹⁹ Ur. l. RS, št. 95/09. Glej tudi Poslovnik Vlade Republike Slovenije in Državnega zbora ter vrsto gradiv na spletnih straneh OECD, Evropske komisije, SVZ, MJU, Računskega sodišča ter člankov in monografij o presoji učinkov predpisov (ang. *Regulatory Impact Analysis*, RIA) oziroma zmanjševanju administrativnih bremen.

⁴²⁰ Pri navedbi aktualnih zakonov je treba upoštevati, da je bila ureditev z izključenostjo upravne pritožbe urejena že v prvih zakonih, npr. na področju zlasti finančnih regulatorjev že v zakonih iz let 1999 ali 2000.

+ manko hierarhičnega organa**		ZN, 1994 (10, 19, 24, 74, 101, 101.a, 120)	
	Informacijski pooblaščenec (IP)**	ZVOP-2 (in ZVOPOKD, 2020), 2022 (54)	varstvo podatkov
Manko hierarhično višjega instančnega upravnega organa	Ministrstvo za naravne vire in prostor	GZ-1, 2022 (50, 58 v povezavi z 9 in 10, 63 (integralno GD), 82, 104) ZUreP-3, 2021 (61, ⁴²¹ 210 ⁴²²)	gradnje (prostor) in okolje
	Ministrstvo za okolje	ZVO-2, 2022 (84/2, 5, 90/11, 100/13, 115/8, 120/4, 121/11, 124/4, 125/6, 129/8, 142/11, 153/4, 164/4 in povezani)	okolje
+ hitrost odločanja**	Ministrstvo za notranje zadeve	ZTuj-2, 2011 (56/6, 73/7, 74/2, 76.c/6, 78/1, 79/2, 79.a/2, 87) ZMZ-1, 2016 (70, 84)	tujci, migracije
	Ministrstvo za gospodarstvo (gospodarske investicije, dodeljevanje državnih pomoči in spodbud)	ZPOP-1, 2007 (34, v zvezi z 29 in 30) ZSInv, 2018 (30, 31, 31.c, 31.e) ZSRT-1, 2018 (12) ZORR, 2023 (19)	gospodarstvo
Nejasno	Vlada, agencije, BS, inšpektorati ...	ZInfV-1, 2025 (7, 27, 36, 46)	informacijska varnost

*Nekateri razlogi se lahko podvajajo ali prekrivajo (npr. pri ATVP apolitičnost in hitrost odločanja ali pri IP apolitičnost in manko hierarhično višjega organa ter avtonomija), a izbran je prevladujoč razlog, upošteva navedbe v zakonih, njihovih predlogih oziroma izjavah predstavnikov resornih organov.

**Navedene so letnice (in členi) veljavnega zakona, pa tudi letnica prejšnjega (prvega) zakona, ki je izključeval pritožbo.

Iz pregleda in analize izbranih zakonov izhaja še nekaj nadaljnjih trendov. Krovno je **očitno, da se število zakonov, ki upravno pritožbo izključujejo, skozi čas povečuje**. Če je bilo teh izjem konec devetdesetih let le nekaj, zlasti glede regulatorjev, v povezavi z zahtevami (prava oziroma pogojev za polnopravno vključitev Slovenije v) EU,⁴²³ je dvajset let pozneje teh izjem več, kot bi na prvi pogled izjemnost oziroma ustavna sorazmernost upravičevala, saj jih je po tej raziskavi in ocenah zlasti sodnikov okoli 50. To pomeni, da je od vseh okoli 800 zakonov treba najprej izvzeti tiste, ki se ne tičejo upravnega odločanja, preostanek pa predstavlja temelj, na katerem se preverja stopnja izjemnosti, kar prinaša približen rezultat kar dobrih 10 %, saj gre za 50 od cca 400–500 zakonov, ki urejajo tudi upravne postopke. Ta delež se vsekakor zdi absolutno in tudi relativno

⁴²¹ Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča U-I-474/22-15 z dne 20. 3. 2025, kjer je sodišče določilo, da je treba odpraviti nemožnost pravnega varstva zoper prostorske izvedbene akte, v vmesnem času pa je mogoč upravni spor pred Upravnim sodiščem.

⁴²² Toda prim. sklep Vrhovnega sodišča I Up 269/2024 z dne 11. 12. 2024, da sklep o uvedbi postopka po 210. členu ZUreP-3 mora imeti možnost izpodbijanja, ker že uvedba postopka začasne omejitve lastninske pravice pomeni poseg v strankin lastninskopravni položaj zaradi *ex lege* prepovedi razpolaganja z nepremičnino.

⁴²³ Več v Pirnat, R. (gl. ur.) (2004), *Komentarji zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 2004.

prevelik za izjemnost ustavne razsežnosti. Prav tako **se povečuje obseg neobrazloženih ali le pavšalno »utemeljenih« izjem**, kar kaže na nedorečen zakonodajni postopek ali njegovo sistemsko kršenje, tako glede nepopolnih gradiv kot neupoštevanja (strokovnih) pripombodajalcev,⁴²⁴ predvsem pa spet vprašljivost sorazmernosti in izjemnosti razloga razlikovanja.

Primer nedavnega zakona, tj. iz leta 2025, ki kar sistemsko izključuje upravno pritožbo, ne da bi bila razvidna utemeljitev odstopa od splošne ureditve, je ZInfV-1, kjer se npr. določa subjekte za storitve upravljanja s strani vlade ali Banke Slovenije ali regulatornih agencij, certificira ustrezne ponudnike, pa tudi določa ukrepe ob incidentih itd. To velja celo za izvajanja inšpekcijskega nadzora (45. člen ZInfV-1), čeprav ZIN kot krovni zakon določa pravico do (zaradi primarnosti javnega interesa sicer nesuspendivne) pritožbe,⁴²⁵ ta zakon pa povsem brez očitnega razumnega razloga, da so odločbe pristojnih inšpektoratov (za informacijsko varnost, notranje zadeve in obrambo) na prvi stopnji dokončne, čeprav so vsi ti inšpektorati organi v sestavi ministrstev (kot izhaja iz ZDU-1 nasploh), torej bi bilo sistemsko logično, da pritožbeno funkcijo izvajajo ta ministrstva.

Med ključnimi razlogi, ki upravičujejo izjemnost izključitve pritožbe, je sicer zlasti zagotavljanje neodvisnosti oziroma samostojnosti in apolitičnosti pri regulatorjih, torej organih, kot so agencije ali nacionalna banka ali Informacijski pooblaščenec.⁴²⁶ Tu ne gre le za sklic na sicer relevantne zahteve prava EU (npr. GDPR) in primerljivih ureditev v drugih državah EU, ampak predvsem za mehanizem, ki učinkovito odmiha političen vpliv ministrstev od posamičnega odločanja v pristojnosti regulatorjev in s tem zagotavlja primarno strokovnost vsebinskih pogojev nosilcev pravic in obveznosti. Ker pa ti regulatorji vendar izvajajo oblast, morajo v sistemu ustavne demokracije biti podvrženi nadzoru vsaj prek sodne veje oblasti,⁴²⁷ zato je neposreden upravni spor zoper njihove odločbe videti kot optimalen pristop. Neodvisnost je namreč relativna, vendar ne sme izničiti ne vpliva demokratično izvoljene oblasti in ne vpliva uporabnikov njenih storitev, saj sta v nasprotnem primeru kršena načelo pravne in socialne države ter javni interes.⁴²⁸ Nadalje je kljub utemeljenosti izključitve upravne pritožbe vprašljivo, ali je pri tem vedno nujna tudi prednostna obravnava na sodišču.

Pri tem kaže opozoriti, da pa vendar tudi pri regulatorjih sistem ni dosleden, saj že med okoli 20 javnimi agencijami, ki delujejo v Sloveniji (med katerimi nimajo vse enake stopnje neodvisnosti), le določene izdajajo dokončne upravne odločbe, medtem ko je pri nekaterih, npr. za letalstvo, knjigo,

⁴²⁴ Npr. Službe Vlade Republike Slovenije za zakonodajo ali Zakonodajno-pravne službe ter strokovne javnosti, vključno z akademskimi strokovnjak npr. s Pravne fakultete Univerze v Ljubljani ali Fakultete za upravo Univerze v Ljubljani, pa tudi (predstavnikov) najvišjih sodišč, npr. Vrhovnega sodišča in Ustavnega sodišča.

⁴²⁵ Več o tem v Kovač (ur.), 2024, glej prvo razpravo in komentar k 30. členu ZIN.

⁴²⁶ O agencijah in njihovi neodvisnosti oziroma samostojnosti več v Kovač, P. *Agencifikacija med politiko in stroko - izživi pri nas in širše*, v: Pevcin, P., Setnikar Cankar, S. (ur.) (2012) *Razumen in razumljen javni sektor v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za upravo. O Informacijskem pooblaščenca pa Pirc Musar, N. (ur.) (2020) *Komentar Splošne uredbe o varstvu podatkov*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

⁴²⁷ O tem Ziller, 2005, str. 267, ki omenja "demokratični deficit". Prim. tudi za raven EU, po Harlow in Rawlings, 2014.

⁴²⁸ Glej Pirnat (ur.), 2004, str. 788, in Kovač, 2012, str. 161, 168 in nasl. Za agencije glej tudi 15. člen ZDU-1 in ZJA iz leta 2002. Drugi odstavek 4. člena ZJA izrecno določa, da se agencija ustanovi le, če istih ciljev ni mogoče uresničiti v statusu organa v sestavi ministrstva, torej daje država regulatorsko sistemsko prednost ustanovitvi državnega organa pred prenosom nalog na paradržavno organizacijo, kar je lastno zlasti ureditvam v državah osrednje Evrope.

raziskovanje in razvoj, ureditev še vedno sledi dvostopenjskemu upravnemu odločanju, tudi v najnovejših zakonih.⁴²⁹ To velja tudi znotraj skupin agencij oziroma resorjev (npr. ni enaka ureditev pri izdaji posamičnih upravnih aktov s strani Agencije za letalstvo ali Agencije za železniški promet).

Dalje je pri nekaterih aktih istega organa pritožba dopustna, drugod ne. Npr. po 66. členu ZPSto-2 je odločba AKOS, izdana v postopku nadzora v upravnem postopku dokončna z možnostjo pravnega varstva v upravnem sporu, zoper odločbo inšpektorja pa – kot sicer določata že ZIN in ZUP – dovoljena (nesuspendivna) pritožba na ministrstvo. Tudi po ZUreP-3 je pritožba v posameznih primerih izključena (npr. člen 61 in 210), včasih dovoljena (npr. 186. člen o ustavitvi komasacijskega postopka ali 193, 194), v posameznih primerih pa le nesuspendivna ali s krajšim pritožbenim rokom kot po ZUP, pri čemer iz gradiv predlogov zakonov praviloma ni razbrati razumnih razlogov za razlikovanje. Tudi po ZGos je mestoma več posebnosti npr. v postopku registracije, kjer je npr. enkrat pritožba (zoper akte AJPes na MG) nesuspendivna (členi 12, 18, 19), drugič ne (npr. 15.c člen). Po ZSRT-1 je dovoljen upravni spor, po 24. in 42. členu istega zakona pa nesuspendivna pritožba. Sistemsko ni podane niti preglednosti niti očitnih meril razlikovanja.

Očitno pa je najvišja avtonomija z vidika izključitve upravne pritožbe zagotovljena pri agencijah s področja financ in gospodarstva ter komunikacij (npr. ATVP, AZN, AGEN-RS, JAVK, AKOS, pa tudi UIL), pogosto zaradi zahtev prava EU za ta področja, utemeljenih s potrebno profesionalnostjo in apolitičnostjo na enotnem evropskem trgu. Nadalje pa niti v teh zakonih ali pri istih agencijah sicer ni zaslediti jasnega razlikovanja, kdaj je pa vendar pritožba izključena ali pa je njena učinkovitost zmanjšana, ko se določa nesuspendivnost odločbe in krajši roki ali posebni (komisijski) pritožbeni organi, kar bi bilo sicer prav tako nujno za izkaz ustavnega enakega varstva pravic oziroma razumnega razloga razlikovanja po 22. členu Ustave RS. Področni zakoni pogosto pri tem tudi sicer reducirajo klasične garancije strank po ZUP, npr. omejujejo pravico do izjave ali do vpogleda,⁴³⁰ spet pogosto brez izkaza razumnega razloga razlikovanja, kar posledično oteži delo upravnega sodstva, saj se zato pričakovano sproža več upravnih sporov.

Z vidika nedoslednosti je opaziti tudi neskladje med zakoni s področja gradenj in okolja,⁴³¹ saj sta npr. ZUreP-3 (in prejšnji) ali ZORZFS iz leta 2021 in 2023 specifična, ko določata izključitev pritožbe oziroma vsaj prednostne upravne postopke, medtem ko sorodni zakoni, kot so ZON, ZKN, ZRud-1, ZV-1, ZOPNN, nimajo določb, ki bi narekovali bodisi upravnim organom bodisi

⁴²⁹ Npr. po Zakonu o letalstvu, tj. Let-1 iz leta 2024, ki je nadomestil prejšnji zakon iz leta 2001, a ob več spremembah ravno v smeri avtonomnosti, agencija ohranja pritožbo, čeprav je recimo ta lahko podana v krajšem roku, kot po ZUP, in nesuspendivna ter je določena npr. posebna komisija kot pritožbeni organ na ravni ministrstva (glej npr. 64., 75., 78., 113., 137., 138., 231.–234. člen ZLet-1). Toda po 178. členu ZLet-1 se odločba (o razrešitvi vodje preiskovalnega organa) lahko izpodbija le v upravnem sporu, pri čemer pristojno sodišče odloča prednostno. In po 229. členu ZLet-1 prav tako pritožba ni dovoljena, le tožba, ko gre za odločanje o podalšanju paricijskega roka. Enako pri izpiti po 216. členu ZLet-1, kar pa sledi siceršnjim ureditvam in sodni praksi. Prim. tudi Upravno svetovalnico, 2026.

⁴³⁰ Prim. Pirnat, R. (2000) *Javne agencije v Sloveniji – neodvisnost agencij in njene meje*, Zbornik referatov, VII. Dnevi slovenske uprave, npr. za ATVP ali AZN ali AGEN-RS. Za sodno prakso, ali in kako tolmačiti te odstopke, glej Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta. Kovač, P., Kerševan, E. (ur.) (2022) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

⁴³¹ To področje je bilo do leta 2022 urejeno bolj enotno, od tedaj pa prihaja do več razlike tudi zaradi ločitve resorja na dve ministrstvi, za naravne vire in prostor ter okolje, podnebje in energijo. O tem tudi Kovač, P., Sodja, V. (ur.), (2023) *Komentar Gradbenega zakona (GZ-1)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

upravnemu sodišču prednostne, nujne ali hitre postopke ali preskok upravne pritožbe, pri čemer (ne)razlikovanje ni razvidno na prvi pogled po naravi zadev niti iz gradiv predlogov zakonov. Na tem področju je analogno kot pri agencijah najti več ustavno vprašljivih institutov, ki naj bi pospešili postopke, toda izključujejo temeljne pravice, npr. stransko udeležbo po GZ-1.⁴³² ZORZFS pa ima npr. vrsto določb o nesuspendivnosti pritožbe (22, 35, 92, 98, 126.c) in pospešitvi (upravnih) postopkov (3, 68, 92, 98, 143), pri čemer pritožbe ne izključuje, razen ko je prvostopenjski odločevalec župan (126.e člen). Pri gradbenih dovoljenjih in okoljskih soglasjih je ureditev izključitve upravne pritožbe sicer rahlo zamegljena, ker ni izrecno določena nedopustnost, temveč je ta učinek dosežen z opredelitvijo ministrstva kot prvostopenjskega organa. To pa že po ZUP izdaja na prvi stopnji dokončne odločbe., če *lex specialis* izrecno ne določi pritožbe oziroma drugostopenjskega organa. Ta praksa se kaže kot precej sporna, saj se niti pri predlaganju zakonov jasno ne opozori na pravne posledice v smislu izključitve pravice po 25. členu Ustave RS in 13. členu ZUP. Še več, spremembe se uvajajo tudi prek organizacijskih ukrepov oziroma npr. spremembe Uredbe o organih v sestavi ministrstev iz leta 2021,⁴³³ s katero se je med drugim pristojnost za izvajanje upravnih nalog s področja varstva okolja ter strokovnih in upravnih nalog s področja ohranjanja narave, razen upravnih in strokovnih nalog v zvezi z odgovornostjo za preprečevanje oziroma sanacijo okoljske škode, z Agencije RS za okolje prenaša na Ministrstvo za okolje in prostor. Iz predlogov sprememb in povezanih javnih objav je razvidno, da je namera v takih primerih praviloma t. i. odprava administrativnih ovir oziroma celo obiti odlog, ki ga povzroči suspendivna pritožba, npr. glede okoljevarstvenih aktov v zvezi z večjimi gradnjami v prostoru, kot so hidroelektrarne, saj se pri izključitvi pritožbe izvršljivost veže že na vročitev odločbe ministrstva. A tako razlogovanje *per se* ni ustavno skladno.⁴³⁴ Poleg tega je VSRS glede 210. člena ZUreP-3 opozorilo, da sklep o uvedbi postopka po tem členu mora uživati pravno varstvo, saj uveden postopek začasne omejitve lastninske pravice pomeni poseg v strankin lastninskopravni položaj, kajti sklep ima učinek prepovedi razpolaganja z nepremičnino.⁴³⁵

Glede ZVO-2 in GZ-1 oziroma ZUreP-3 je očitno, da je izjem od splošne ureditve po ZUP le glede rokov odločanja in pritožbe veliko ter zagotovo bremenijo upravno sodstvo. Ena možna rešitev poleg normativne omejitve posebnosti bi bila lahko tudi organizacijska.⁴³⁶ Ob omejenosti števila sodnikov in strokovnih sodelavcev zlasti na UPRS ter čedalje večjim pripadom zadev v

⁴³² Kovač, P., Sodja, V. (ur.), (2023) *Komentar Gradbenega zakona (GZ-1)*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, glej komentarje k 50., idr. členom GZ-1. Prim. več po Kovač P., Kerševan, E. (ur.) (2022) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, v komentarju k členu ZUP o pristojnosti in pritožbi, in Sever v Kovač, 2015.

⁴³³ Čeprav se postopek lahko ureja le z zakonom, kot je ustaljeno stališče v teoriji in sodni praksi. Glej Ur. l. RS, št. 101/21, več na <https://www.gov.si/novice/2021-09-01-sprememba-pristojnosti-za-izvajanje-upravnih-nalog-s-podrocja-varstva-okolja-ter-strokovnih-in-upravnih-nalog-s-podrocja-ohranjanja-narave/>.

⁴³⁴ Dodatno je zaznati določene razlage posebnih zakonov, npr. na področju šolstva, glede t. i. enovitega postopka in ne dvostopenjskega odločanja, zaradi česar je – torej le prek tolmačenja brez izrecne zakonske klavzule - pravno varstvo npr. po zakonu, ki ureja maturo, preneseno v upravni spor (glej sodbi Upravnega sodišča I U 487/2015 z dne 22. 4. 2015 in I U 780/2015 z dne 14. 9. 2016, pa tudi kritično obravnavo na Upravni svetovalnici, 2026, npr. primer <https://upravna-svetovalnica.fu.uni-lj.si/primer.php?id=964>).

⁴³⁵ Sklep Vrhovnega sodišča I Up 269/2024 z dne 11. 12. 2024. Po drugi strani pa iz sklepa Vrhovnega sodišča I Up 279/2024 z dne 17. 2. 2025 izhaja, da ni sporno, da zoper sklep o uvedbi razlastitvenega postopka pravnega varstva ni, ker ta sklep nima nobenih neposrednih pravnih posledic, kar velja npr. tudi za sklep o uvedbi davčnega inšpekcijskega nadzora po 135. členu ZDavP-2 (glej več v Kovač (ur.), 2022).

⁴³⁶ Tako tudi primerjalnopravno pravno, glej Ziller, 2005, str. 267 in nasl. Prim. Rozsnyai, 2024, Della Cananea in Parona, 2024, Eliantonio in Dragos, 2023, Koprič (ur.), 2016.

zadnjih letih in tako podaljševanim rokom upravnih sporov⁴³⁷ bi kazalo reorganizirati delovanje sodišča v smeri večje specializacije tako sodnikov kot pripadajočih sodelavcev ali izvedencev. Če bi sodišče imelo specializiran oddelek samo za reševane zlasti davčnih in tudi tujskih in okoljsko-prostorskih zadev, bi bilo reševanje zagotovo bolj učinkovito.

Dodaten argument za to je posebnost prava EU za nekatera področja, npr. azilno pravo. To velja pa analogno, ko zadeve z določenega področja čez čas naraščajo po vrsti vsebin in številu kot recimo tožbe zoper prostorske akte poleg izpodbijanja izdanih gradbenih, uporabnih in okoljskih dovoljenj in raznovrstnih posegov v okolje. Kolikor bi za zadeve državnega pomena ohranili prvostopenjsko odločanje na ministrstvih, bi tudi uvedba pritožbe, torej na Vlado RS, ne bila primerna, tako zaradi politizacije in neprimernosti kolektivnega telesa za posamično upravno odločanje, kot tudi zagotovo nič hitrejšega odločanja, le več zadržanja zadev že v izvršilni veji oblasti, ki pa bi vendar prišle nato na sodišče. Seveda pa je še opcija, da se niti ne določa ministrstva kot prvostopenjskega organa, razen v res utemeljenih izjemnih položajih, saj bi verjetno upravne enote in še bolj enotne državne agencije in direkcije kot organi v sestavi ministrstev te naloge enako strokovno reševale, ministrstvo pa bi ohranilo instančni nadzor s ciljem enotne upravne prakse.

Po drugi strani je doslednost zaznati na področju notranjih zadev, saj vsi ključni zakoni, kot so ZTuj-2, ZMZ-1 in povezani, zasledujejo iste posebnosti glede na ZUP oziroma ZUS-1, na čelu z izključitvijo upravne pritožbe, kar se argumentira tudi v predlogih zakonov s potrebno hitrostjo odločanja pri zlasti za tujce eksistencialno hitre ureditve položaja, kakor tudi javnega interesa obvladovanja migracij.⁴³⁸ Tu se sledi družbenim dogajanjem v preteklih letih zaradi vojn, ujm in drugih razlogov za izrazito povečane migracije, prav tako pa smernicam in pravni ureditvi na ravni EU.

Utemeljena izjema je glede na posebne elemente pristojnosti tudi ureditev odločanja sodišč o brezplačni pravni pomoči, ki je kot akcesorna naloga priključena temeljni pristojnosti sodnega odločanja, zlasti na področju kaznivih dejanj in civilnih sporov. Toda v tem smislu sodišča (funkcionalno) nastopajo kot upravni organ, ker se odloča o porabi javnih sredstev z vidika financiranja odvetniške pomoči.⁴³⁹ Kljub temu se ta izjema glede na sodno statistiko kaže kot velika obremenitev sodišč, poleg tega gre za razmeroma enostavno odločanje, zato bi prav tako kazalo premisliti o redefiniciji pristojnega organa po ZBPP, čeprav še vedno znotraj pravosodja. Podobno velja za področje notarske dejavnosti, ko ZN izključuje pritožbo npr. pri odločbah ministrstva za pravosodje o imenovanju in razrešitev notarja ali odločbah notarske zbornice itd.

Raziskava kaže, da je velika večina obravnavanih zakonov s področja ekonomskih in ne socialnih pravic. Po eni strani je tako orientacijo pričakovati, tako zaradi usmerjenosti EU, katere pravo neredko vodi v neposredno sodno varstvo zaradi neodvisnosti regulatorjev, kakor tudi zaradi uveljavlja(e)nih korporativnih interesov gospodarstva npr. prek gospodarske ali obrtne zbornice. Ti akterji namreč praviloma stremijo k čimprejšnji izvršljivosti upravnih upravičenj in kot priznan

⁴³⁷ Glej letna poročila Vrhovnega sodišča o skoraj dvoletnih rokih v zadnjih letih, in to ob nesuspendivnosti tožbe, kar zagotovo ne pomeni učinkovitega pravnega varstva.

⁴³⁸ Npr. po 79.a členu ZTuj-2, ko gre za *ex officio* preizkus utemeljenosti omejitve gibanja s strani UPRS.

⁴³⁹ Več Kovač, P., Kerševan, E., (ur.) (2022) *Komentar Zakona o splošnem upravnem postopku*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani.

deležnik⁴⁴⁰ v regulatornih postopkih s tem praviloma uspejo. Po drugi strani se nosilci socialnih pravic redko organizirajo kot enotni zastopnik v dialogu z vlado, praviloma pa gre tudi za ljudi, ki so družbeno deprivilegirani in tako manj ozaveščeni in učinkoviti pri uveljavljanju svojih pravic.⁴⁴¹ Izjema je v tem pogledu ZBPP, ko tudi kot upravni organ nastopajo sodišča, pred katerimi sicer teče kazenski ali civilni postopek, kar je posebnost sistema, ki na prvi pogled kaže utemeljenost izjemne ureditve, čeprav je tudi tu vprašanje neizogibnosti ureditve o nujnem postopku.

Vse to bi se lahko pripisalo prevladi kratkoročnih političnih ciljev nad doslednostjo sledenja sistemski procesnopравни ureditvi, tako pri sprejemanju zakonov kot posamičnemu upravnemu in sodnemu odločanju. Urejeni postopki namreč niso namenjeni sama sebi niti birokratska ovira, temveč zagotavljajo pretehtanost predlogov, strokovno utemeljenost, odločanje na podlagi dejstev in analiz ter participacijo relevantnih deležnikov v okviru dobrega javnega upravljanja (ang. *good public governance*).⁴⁴²

Da bi preverili izsledke normativne analize, so bili pomladi 2026 izvedeni intervjuji in srečanja najprej s predstavniki upravnih organov in poleti 2026 še s sodniki UPRS in VSRS.⁴⁴³

V delu, ki se nanaša na izključitev upravne pritožbe, so sodniki ne glede na stopnjo odločanja (UPRS ali VSRS) ogovarjali poenoteno in tudi skladno z normativno analizo ter ugotovitvami glede pospešenih postopkov.

Sodniki ocenjujejo izključitev upravne pritožbe kot nezaželeno potezo, saj sicer upravni organi druge stopnje predstavljajo filter tako po procesni kot vsebinski plati (bolj zakonito odločanje in hitrejša povratna informacija stranki pritožniku), zato se sodniki zavzemajo za ohranitev načelne upravne pritožbe ne glede na morebitne drugačne primerjalnopravne trende ali možnosti.

Pri izključitvi upravne pritožbe razumni razlogi za razlikovanje od splošne ureditve po ZUP z načelno dvostopenjskostjo odločanja pogosto niso razvidni (niso niti navedeni v Poročevalcu ali drugod), čeprav o tem včasih sodniki niti ne razmišljajo, saj so pristojni za izvrševanje zakona, kakršen velja; vsekakor pa bi morala taka ureditev biti sorazmerna razpoložljivim virom. Prav tako očitno raste delež zakonov s pospešenim odločanjem oziroma direktnim upravnim sporom zoper prvostopenjske upravne odločbe, kar vodi v zasuk izjem k pravilu (lahko bi rekli po načelu »ko je vse nujno, ni nič več nujno«).

⁴⁴⁰ Prim. recimo Žuber, B., Remic, M. in Kovač, P. (2023) *Poročilo Delovne skupine za regulacijo upravnih postopkov in digitalizacijo upravnega poslovanja* in Gnilšak, B., Patekar, S. in Kovač, P. (2023) *Poročilo Delovne skupine za kakovostne predpise temelječih na dokazih in vključevanju javnosti v oblikovanje javnih politik*.

⁴⁴¹ O tem več v Korpič-Horvat, E. (ur.) (2022) *Socialna država in revščina*. Maribor : Univerza v Mariboru, Univerzitetna založba.

⁴⁴² Več o tem npr. v Stare, J., Pečarič M. (2021) *Znanost o javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

⁴⁴³ Od okrogle mize februarja 2026 na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani s sodniki Upravnega sodišča do posameznih razgovorov s sodnicami in sodniki Upravnega in Vrhovnega sodišča poleti 2026. Vsi ti razgovori so potekali osebno, na temelju polstrukturiranega vprašalnika, z glavnim ciljem verifikacije dobljenih rezultatov normativne analize in krovne ocene izključitve upravne pritožbe na učinkovitost izvedbe postopkov upravnih sporov. Razgovori so potekali praviloma individualno, da bi tako pridobili bolj objektivno vpogled oziroma primerjali skladnost ocen različnih sodnikov. Z metodološkega vidika bi sicer lahko izvedli še več intervjujev, posebej s ciljem analize morebitnih razlik po oddelkih oziroma področjih upravnno-sodnega odločanja na obeh sodiščih, toda to bi terjalo več časa in drugih virov, bi bilo pa smiselno za bodočo regulacijo zlasti sistemske ureditve po ZUS-1.

Sodniki ocenjujejo, da je največkrat razlog izključitve upravne pritožbe hitrost odločanja, manj pogosto pa avtonomnost, čeprav je ta zlasti pri regulatorjih sistemsko tehtna.

Zaznati pa je očitne primere, ko razlog razlikovanja oziroma domnevni razlog npr. avtonomije ni utemeljen, npr. pri Uradu za intelektualno lastnino ali ko se odloča o enotnem dovoljenju za prebivanje in delo, pri čemer je teh zadev veliko, a ni upravnega instančnega filtra, ampak direkten upravni spor; na področju migracij je tudi neutemeljena recimo razlika med ZMZ-1 in Zakonom o začasni zaščiti razseljenih oseb (ZZZRO-1), kjer je po ZMZ-1 enostopenjsko, po ZZZRO-1 pa klasično dvostopenjsko upravno odločanje, pri čemer ni razvidno, kaj naj bi bil razlog razlikovanja.

Nekateri sodniki menijo, da so upravna področja tako različna, zato je težko zavzeti eno stališče za vse vrste postopkov glede ne/izključitve upravne pritožbe.

Sodniki niso potrdili stališča, da bi bilo v primeru izključitve upravne pritožbe v upravnem sporu zaznati večjo usmerjenost npr. v izpodbijanje dejanskih okoliščin. Mnenja so, da se večinoma prekrivajo faktični in pravni argumenti tožnikov, analogno kot pri ostalih tožbah zoper drugostopenjski upravni akt, je pa na splošno več glavnih obravnav zaradi včasih težko prepoznavne meje med tožbenimi razlogi po dejanskem stanju in uporabo prava, kar upravne spore še dodatno opazno podaljšuje.

Sodniki tudi niso enotni v stališču, ali je vsaj izjemoma sistemsko smiselno upravno pritožbo izključiti. Nekateri so bili mnenja, da to nikoli ni na mestu zaradi preobremenjenosti sodišča, drugi pa so navajali, da obstojijo nekateri razlogi, ki izključitev pritožbe utemeljujejo (tj. zlasti avtonomija, ki bi bila lahko prizadeta, če bi upravno pritožbo reševalo ministrstvo ali vlada kot primarno političen organ). V tem delu je bila v razpravi omenjena še možnost popolne izključitve upravne pritožbe, a hkrati uvedba vedno obvezno možnega dvostopenjskega upravnega spora, toda z bistveno okrepitvijo kadrovskih virov upravnega sodstva, kar pa je realno verjetno neizvedljivo v doglednem času.

Iz empirične faze raziskave prek intervjujev gre torej le še potrditi že prej izpostavljene pomisleke o nekritični oziroma neutemeljeni izključitvi upravne pritožbe na prekomeren, bolj politično usmerjen način, ki pa učinkovitost upravnega sodstva bistveno prizadene.

Brez dvoma pa enostopenjski upravni postopki pomenijo odsotnost (pritožbenega) filtra in prelaganje presoje vseh kršitev na upravno sodstvo brez upoštevanja njegovih izjemno omejenih virov v primerjavi z drugimi državnimi organi, zlasti kadrovskih in finančnih, kar vse vpliva tudi na manjšo specializacijo sodnikov, saj ti sodijo na desetinah upravnih področij. Še posebej se kot problematične kažejo kršitve upravnega postopka, saj sodišče ne more odpraviti vseh procesnih napak (npr. namesto organa ne more napisati popolne obrazložitve odločbe).

Tako se sodišče ne more ukvarjati z bolj pomembnimi zadevami, niti sistemsko z vidika javne koristi niti pravnih interesov posameznih tožnikov, kar je v nasprotju z jedrom pomena upravnega spora kot presoje zakonitosti upravnega odločanja in zagotovitve učinkovitega pravnega varstva posameznih strankam v razmerju do nadrejene oblasti.

3. Ocena vpliva področne zakonodaje, ki izključuje redno pravno sredstvo v upravnem postopku, na upravni spor

Upravni postopki so v upravnih zadevah prva raven formalnega varstva pravic in pravnih koristi strank oziroma njihovih obveznosti v razmerju do javne koristi. V teh postopkih se uveljavlja oblast v razmerju do parcialnih interesov, zato so družbeno posebej pomembni in občutljivi, zlasti pri tehtanju javnega in zasebnih interesov. Zato upravne postopke ureja enotno za vsa upravna področja in različne tipe organov (državni upravni in drugi državni organi, občinski organi, nosilci javnih pooblastil), čeprav podrejeno posebnim zakonom, sistemski ZUP. ZUP v uvodu določa temeljna načela upravnih postopkov, med katerimi je tudi pravica do pritožbe. Ta pravica pa kot upravni spor ni le zakonska pravica, ampak temeljita oba instituta na 41. in 47. členu Listine EU o temeljnih pravicah, 6. in 13. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah ter 23., 25. in 157. členu Ustave RS o učinkovitem pravnem sredstvu. Upravni postopki v Sloveniji so tako praviloma dvostopenjski, zoper odločbe prvostopenjskih organov je dovoljena (praviloma suspenzivna in vedno devolutivna) pritožba, ki je procesna predpostavka za uveljavljanje sodnega varstva po ZUS-1. Zato je upravna pritožba več funkcionalni mehanizem, ki zagotavlja poleg varstva pravic strank in javne koristi tudi povratno informacijo o (ne)izvajanju predpisov, kajti resorna ministrstva kot običajni pritožbeni organi so tudi oblikovalci področnih javnih politik in tako lahko na podlagi izkušenj v pritožbenih postopkih pripravljajo boljše predpise. Poleg tega je namen pritožbe reducirati sodni pripad oziroma omejiti varstvo strank pred sodiščem le na tiste zadeve, kjer stranke niso uspele v pritožbenih zadevah, s tem pa naj bi se upravno in toliko bolj vrhovno sodišče v upravnem sporu ukvarjala le z bolj spornimi in pomembnimi zadevami. Funkcija pritožbe je tako tudi v preprečitvi preobremenitve sodišča, saj mora za zakonito odločanje v upravnih zadevah skrbeti izvršilna veja oblasti. To stališče potrjujejo med drugim možnosti nadomestne upravne odločbe po 242. in 273. členu ZUP ter v področni zakonodaji razvijajoče se oblike alternativnega reševanja sporov tudi v razmerjih med posamezniki in oblastjo.⁴⁴⁴

Glede na načelo podrejene rabe ZUP pa lahko posebni zakoni posamezno pravilo ZUP uredijo drugače (*lex specialis derogat legi generali*), čeprav je taka možnost izjemna, upošteva je t. i. razumen razlog razlikovanja, kar velja tudi ob siceršnjem trendu zmanjševanja pravnih sredstev v evropskem prostoru. Drugačna ureditev pritožbe v posebnih zakonih glede na ZUP je pomembna tudi v kontekstu 14. in 22. člena Ustave RS o enakem varstvu pravic ne glede na področje. Torej poseben zakon kljub formalni nadrejenosti ne more derogirati 13. in povezanih členov ZUP, ne da bi za drugačno ureditev obstajala vsebinska legitimacija izključenosti ali tudi npr. nesuspenzivnosti upravne pritožbe, kot izhaja tudi iz ustavnosodne prakse, po kateri je pritožba lahko izključena predvsem, ko instančno upravno odločanje ni v funkciji poenotenja (u)pravne prakse, zato se poseg v to pravico presoja po strogem testu sorazmernosti. Že po splošnem ZUP pa je pritožba izključena zoper določene izdajatelje (13. člen ZUP, npr. Državni zbor in Vlada RS) in večino sklepov (258. člen ZUP) ter pretežno odločbe o izrednih pravnih sredstvih. Torej za ustavno skladnost izključitve pritožbe v posebnih zakonih ne zadošča le takšna ureditev v sicer nadrejenem zakonu glede na ZUP, temveč mora zakonodajalec vsebinsko izkazati, zakaj je prav na tem področju izključitev pritožbe potrebna. Po dosednji restriktivni praksi so bile take izjeme v okviru ustavnopravno

⁴⁴⁴ Glej Dragos, D. C., Neamtu, B. (2014) *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Berlin, Heidelberg: Springerprim. Prim. Kovač, 2019.

skladno razlage dovoljene le, če je bilo tako utemeljeno zaradi ozkih možnih temeljev (glej odločbe Ustavnega sodišča U-I-46/92, Ur. l. RS, št. 3/94, U-I-34/95, Ur. l. RS, št. 73/97, U-I-219/03, Ur. l. RS, št. 118/05, U-I-40/12, Ur. l. RS, št. 39/13).

Odločbe v upravnem postopku dobijo pravne učinke z nastopom dokončnosti, izvršljivosti in pravnomočnosti. Ti pravni učinki pa so vezani na uporabo pravnih sredstev, zlasti upravne pritožbe in upravnega spora, saj praviloma postane upravna odločba dokončna z izčrpanostjo pritožbe, pravnomočna pa z zaključkom upravnega spora. Izvršljivost je pri tem običajno vezana na dokončnost. Če se upravna pritožba s posebnim zakonom izključi, to korenito vpliva tudi na nastop dokončnosti in izvršljivosti, saj je tedaj upravna zadeva odločena dokončno že z vročitvijo prvostopenjske upravne odločbe, hkrati pa tudi izvršljiva (glede na 224., 225. in 282. ter povezane člene ZUP), saj je tožba v upravnem sporu nesuspendivna oziroma lahko izvršitev upravne določbe zadrži le ugoditev predlogu za začasno odredbo po ZUS-1. Poleg tega je za razumevanje problematike pomembno poznati realni čas reševanja upravnih postopkov na prvi in drugi stopnji ter upravnih sporov. Na nekaterih upravnih področjih, npr. okoljskem ali davčnem, kot kažejo podatki o upravnih in sodnih statistiki je (pre)dolgo odločanje o upravnih pritožbah in tožbah v upravnem sporu, posebej ob nesuspendivnosti pravnega varstva, izraziti problem, ki onemogoča učinkovito zaščito pravic strank ali tudi javne koristi. Ravno zato pa je v zadnjih letih prišlo do več sprememb posebnih zakonov ali vsaj njihovih, ki določajo izključitev pritožbe ali prenos pristojnosti za prvostopenjsko odločanje s prej organa v sestavi ministrstva in pritožbo na področno ministrstvo neposredno na slednjega in s tem izključitev pritožbe (že po ZUP, ki določa, da je pritožba zoper odločbo ministrstva dopustna le, če jo poseben zakon določi).

Neposredno pa z opisanim postopanjem seveda vpliva na večji pripad zadev v upravnem sporu ne le po obsegu, ampak kompleksnosti strokovnih vprašanj, ki jih presoja zakonitosti na tem področju terja. To pa predvsem pomeni, da se s tem pogosto precejšen del ugotovitvenega postopka dejansko prevaljuje z izvršilne veje oblasti na sodno, kar za področje upravnih zadev nasprotuje sistemskim rešitvam tako pri nas kot v evropskem prostoru. Pri tem je treba upoštevati tudi praviloma le kasacijska pooblastila upravnega sodstva.⁴⁴⁵

Ocena vplivov posledice izključitve pritožbe po področnih zakonih je tesno povezana s predhodnim sklopom o trajanju postopkov, obe pa temeljita poleg na sekundarni statistični analizi o rokih predvsem na subjektivni oceni intervjuvancev sodnikov, saj podrobnejša raziskava zaradi omejitev sredstev oziroma časa ni bila možna.

Zbirno pa gre sklepno ugotoviti, da preučen nabor zakonov, ki upravno pritožbo izključujejo, ni taksativen, saj **ne obstaja enotna baza vseh zakonov, ki pritožbo izključujejo**. Žal tudi Vlada RS ali njeni upravno oziroma pravosodno ministrstvo niti Služba Vlade RS za zakonodajo nimajo seznama teh zakonov, čeprav je vsak predlog zakona predmet tudi medresorskega usklajevanja in bi zaradi posega v ustavna določila bilo smiselno voditi tako listo, tako **zaradi preglednosti nasploh kot presoje (ne) utemeljenosti (novo predlaganih) izjem tudi v luči obstoječ pravnih ureditev**, saj naj bi vsak zakon, ki upravno pritožbo izključi, bil izjema z vsebinsko utemeljenimi

⁴⁴⁵ Glej Rozsnyai, K. F. (2024) *Regulating the Competence of Administrative Justice and the Public-Private Law Divide*, Central European Public Administration Review 22(2), str. 185-205.

razlogi odstopa od splošne dvostopenjskosti upravnega postopka. Raziskovalci se sicer zavedamo, da pristojne službe (npr. SVZ, ZPS DZ) ob vsaki izključitvi pritožbe opozorijo na ustavno spornost takšnega postopanja, pri čemer pa se zdi, da bi obstoj ti. seznama, o kateremu je govor zgoraj, lahko v psihološkem smislu imel »odvračalni učinek« na določanje novih primerov izključitve upravne pritožbe.

Ključne evidentirane posledice izključitve upravne pritožbe s prenosom na upravni spor kot pravno varstvo oziroma presojo zakonitosti prvostopenjskih dokončnih upravnih odločb pa so različne, njihov učinek pa se akumulira.

Tabela 3.3: Pregled vplivov izključitve upravne pritožbe na upravni spor

<i>Vpliv</i>	<i>Jakost vpliva (velika, srednja, majhna, VSM)</i>	<i>Vir (statistična poročila S, intervjuji I)</i>
Sistemska oziroma ustavna spornost in nepreglednost »izjem«, ki izključujejo upravno pritožbo	Srednja (npr. pri regulatorjih) do velika (pri zadevah, ko na prvi stopnji odločajo dokončno ministrstva)	I, tudi S
Daljša trajanja postopkov zaradi večje obremenitve istega števila kadra	Velika	S in I
(Neformalni) Pritiski na stranke in sodišče, npr. zaradi črpanja sredstev EU	Majhna oziroma parcialna (npr. področje gradenj)	I

Ne glede na vrsto in jakost vpliva po zgornji tabeli gre razbrati, da so **vsii vplivi za učinkovitost upravnega spora, tj. njegovo kakovostno, zakonito in razumno hitro odločanje negativni**. To pomeni, da bi morali sistemsko pristopiti k analizi in nato spremembi obstoječih predpisov, hkrati pa uvesti sistem za prihodnje onemogočanje ali vsaj sito tako veliko in nepreglednih oziroma tudi neutemeljenih odstopanj brez razumnega razloga razlikovanja področnih pravil glede na splošno ureditev po ZUP in ZUS-1.

Za navedeno problematiko je sicer ključno, da bi v prihodnje glede na ugotovitve iz analize (predlogov) zakonov, ki upravno pritožbo izključujejo, **že v zakonodajnem postopku in to na stopnji vladne obravnave, torej *ex ante*, analogno nato v parlamentarnem postopku, ob izključitvi pritožbe nujno sledenje navedbi utemeljenega razloga za razlikovanje in presoje le tega v sistemskem smislu.**⁴⁴⁶ S tem se bi ne le utemeljijo izjeme, temveč predvsem umestilo upravičene odstopa v sistem in zavrnilo neupravičene predloge. Posredno to pomeni, da se ne bi po nepotrebnem še dodatno obremenilo sodišča v upravnem sporu in da se bo zmanjšala potreba po *ex post* presoji ne/ustavnosti take zakonske določbe pred USRS. Za praktično izvedbo opisanega pa je poleg pravne odgovornosti ustreznih služb, ki opozarjajo na ustavnospornost izključitve

⁴⁴⁶ Prim. o tem več Avbelj, M. (ur.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije*. Nova Gorica: Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta. Žuber, B., Remic, M. in Kovač, P. (2023) *Poročilo Delovne skupine za regulacijo upravnih postopkov in digitalizacijo upravnega poslovanja* in Gnilšak, B., Patekar, S. in Kovač, P. (2023) *Poročilo Delovne skupine za kakovostne predpise temelječih na dokazih in vključevanju javnosti v oblikovanje javnih politik*.

pritožbe, ključna tudi politična odgovornost posameznih nosilcev oblasti pri sprejemanju zakona v Državnem zboru.

Ukrepi, ki bi to presegli, pa so v teoriji in različnih delovnih skupinah ter celo uradnih gradivih znani in celo veljavni,⁴⁴⁷ a bodisi nedosledno ali sploh ne izvajani (npr. ravno neupravičeni prenosi pristojnosti za prvostopenjsko odločanje na ministrstvo le s ciljem takojšnje izvršljivosti politično vseh dovoljenj in izključitve upravne določbe, kot na primeru področja okolja).⁴⁴⁸ Zato je treba kombinirano **povečati ozaveščenost oblasti in splošne oziroma strokovne javnosti in zaostriti pravila ter zlasti posledice nespoštovanja teh usmeritev** že v postopkih usklajevanju predlogov zakonov s takimi dostopi v medresorskem usklajevanju oziroma v parlamentarnem zakonodajnem postopku. Konkretno je ena od možnosti tudi ta, da bi že na zakonski ravni (npr. tako v Makedoniji)⁴⁴⁹ določili, da je možna drugačna postopkovna ureditev le, kolikor se zagotovi posebna ocena sistemskega odstopa od minimalnih garancij po splošni ureditvi ali da se taki posebni zakoni lahko sprejmejo le s kvalificirano večino v Državnem zboru.

Veliko možnosti razbremenitve ponuja tudi **uzakonitev alternativnega reševanja sporov**, ki bi lahko prek vnosa raznih mehanizmov v ZUP in zlasti ZUS-1 prinesla razbremenitev upravnega sodstva. Pri tem je sicer nujno upoštevati omejitve v polju javnega prava, ko predmet postopka zaradi javne koristi ni dispozitiven. Toda načeloma je moč povečati mero diskrecije in s tem konsenzualnega reševanja sporov ter razbremenitve sodišč,⁴⁵⁰ tako na splošno kot zlasti ob izključitvi upravne pritožbe.

Sistemske pa bi bilo predvsem treba **področna ministrstva zadolžiti na ravni zakona ali vsaj poslovnika vlade, da morajo npr. vsake tri leta opraviti ex post evalvacijo in prilagoditve zakonov**, za katerih izvrševanje so pristojni,⁴⁵¹ ali pa najmanj zastaviti mehanizem, po katerem obdobjno Vlada RS odredi ministrstvom tovrstno analizo, pa tudi ukrepe.

Tako je sicer Vlada RS storila recimo po sklepu konec leta 2024 ob začetku postopka za sprejem novele ZUP-I,⁴⁵² naj ministrstva v šestih mesecih pregledajo zakone s svojega področja, toda le za primere, ko je kot pritožbeni organ določena Vlada RS, in za te preučijo smiselnost dvostopenjskega upravnega odločanja ter predlagajo zakonske spremembe, če dvostopenjskost ni potrebna. Ta sklep je bil sam po sebi sicer verjetno dobronameran, toda zaradi parcialnosti lahko celo zavajajoč ali škodljiv, kajti iz njega je moč sklepati, da ni sporno, če je prvostopenjske odločbe izdaja ministrstvo, sporno je le, če je pritožbeni organ vlada, kar pa seveda ne drži – sporno je, če je pritožba neutemeljeno izključena prav zato, ker odloča na prvi stopnji ministrstvo. Zato bi se

⁴⁴⁷ Glej Žuber, B., Remic, M. in Kovač, P. (2023) *Poročilo Delovne skupine za regulacijo upravnih postopkov in digitalizacijo upravnega poslovanja* in Gnilšak, B., Patekar, S. in Kovač, P. (2023) *Poročilo Delovne skupine za kakovostne predpise temelječih na dokazih in vključevanju javnosti v oblikovanje javnih politik*. O boljšem reguliranju in modernizaciji upravnih postopkov, prim. Žuber (ur.), 2025.

⁴⁴⁸ Glej novelo Uredbe o organih v sestavi ministrstev iz leta 2021 o prenosu pristojnosti ARSO na ministrstvo.

⁴⁴⁹ Glej Koprič (ur.), 2016, prim. Kovač, 2024.

⁴⁵⁰ O tem med drugim več v Žuber (ur.), 2025, primerjalnopravno glej Dragos in Neamtu (ur.), 2014, ter Koprič (ur.), 2016, za Slovenijo v Kovač, 2016.

⁴⁵¹ Kot je izvedla npr. Hrvaška sistematično v izogib kopice posebnih upravnih postopkov oziroma pravil po področnih zakonih, ki (neutemeljeno) odstopajo od splošne ureditve, ob pripravi novega ZUP in ZUS-1 v letih 2006 do 2009, več Ljubanović v Koprič in Đulabić, 2009, str. 143 in nasl.

⁴⁵² Sklep Vlade RS, št. 007-496/2024-3 z dne 6. 12. 2024. Prim. Kovač in Kerševan (ur.), 2026.

moralo preučiti (tudi), kdaj je določitev ministrstva za prvostopenjsko odločanje smiselna oziroma ustrezna glede na to, da to vodi praviloma v neposreden upravni spor izdanih ministrskih odločb.⁴⁵³

Če povzamemo, so teoretični zadržki za izključitev upravne pritožbe v sistemu načelnega dvostopenjskega upravnega odločanja in šele nato naknadnega sodnega nadzora, naslednji. Prvič, da je upravna pritožba regularno pravno sredstvo in predpostavka za upravni spor, obstaja več utemeljitev.⁴⁵⁴ Ministrstva delujejo kot materialni zakonodajalci; njihova naloga je *inter alia* poenotenje upravne prakse in zagotavljanje strokovnega nadzora nad njenim razvojem.

Nadalje je v upravnih pritožbenih postopkih na voljo več razpoložljivih virov, zlasti kadrov in njihovega specializiranega znanja, zato so ti postopki bistveno hitrejši kot sodni, kar kažejo tudi statistični podatki.⁴⁵⁵ Če se primerja upravna in sodna statistika, je povprečen čas reševanja upravnih pritožb zbirno, od zakonsko predpisanih dveh do nekje šestih mesecev, kar je še v okviru razumno hitrega odločanja, medtem ko so upravni spori vođeni v zadnjih letih kar v obsegu leta in pol ali celo dveh let.

Poleg tega je ključno, da je načeloma pritožba po 236. členu ZUP suspenzivna, medtem ko je tožba po prvem odstavku 32. člena ZUS-1 nesuspensivna.

Ne nazadnje so upravni postopki *per definitionem* usmerjeni v uravnoteženo varstvo tako pravic strank kot javne koristi, upravni spor pa je primarno namenjen subjektivnemu varstvu pravic, kar pomeni, da je za javne politike in dobro javno upravljanje bolje razrešiti upravno razmerje še v sklopu izvršilne veje oblasti. Izvršljivost po 282. in 224. členu ZUP namreč nastopi hkrati z dokončnostjo upravnega akta, kar pomeni regularno z neizčrpanostjo dovoljene upravne pritožbe ali vročitvijo drugostopenjskega akta, medtem ko v upravnem sporu tožba izvršitve izpodbijanega posamičnega upravnega akata ne ovira, možnost izdaje začasnih odredb pa je zelo omejena, vezano na izkazano dokaj visoko stopnjo verjetnosti nepopravljive škode ob takojšnji izvršitvi.⁴⁵⁶

Nadalje se s presojo zakonitosti izdanih aktov še v upravnem (instančnem) postopku ostaja znotraj izvršilne veje oblasti, kjer ima varstvo javnega interesa prednost pred individualnimi pravicami, hkrati pa se preprečuje pretirano poseganje sodne veje oblasti v izvršilno funkcijo.

V praksi so pomembni nadaljnji zadržki za (prekomerno) izključevanja upravne pritožbe, kjer statistični podatki kažejo čezmerno dolgotrajne sodne postopke, pogosto dolge več let. Temu

⁴⁵³ Prim. Kovač, P., Sever, T. *Accelerating judicial review through the exclusion of administrative appeals and expedited proceedings: the case of Slovenia*. V: Duret, P., Ligugnana, G. (ur.) (2026) *Recent trends in administrative justice: a comparative perspective*. Napoli: Edizioni scientifiche italiane, str. 133–168.

⁴⁵⁴ Prim. Dragos, 2011, Kerševan in Androjna, 2017, Kerševan (red.), 2019, Eliantonio in Dragos (ur.), 2023, Kovač in Jerovšek, 2023, Kovač, 2020 in 2024.

⁴⁵⁵ Čeprav so po posameznih resorjih velike razlike, prim. Dragos, Kovač in Tolsma (ur.), 2020, in za Slovenijo posebej Kovač, 2019, npr. zaostaja predvsem socialni resor, kar je posebej problematično. Prim. Korpič-Horvat idr., 2022.

⁴⁵⁶ Glej podrobneje v Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, komentar k 32. členu ZUS-1. ZUS-1C je leta 2023 sicer omilil strogi standard za izdajo začasnih odredb tako, da se standard »težko popravljive škode« nadomesti s standardom »večje škode oziroma da upravni akt tožnika v njegovem položaju pomembneje prizadeva«, zlasti zaradi vezanosti izvršljivosti upravne odločbe šele na pravnomočnost, kot določajo nekateri področni zakoni.

botruje več razlogov, od naraščajočega števila zadev (približno 3.000–5.000 letno), njihove pravne in dejanske zahtevnosti ter pomanjkanja sodnikov.

Nadalje sodišča obremenjuje obveznost razpisa glavne obravnave (53. člen ZUS-1), kar je ZUS-1C leta 2023 zaostril glede na standarde ESČP,⁴⁵⁷ tj. z razširjenim dometom obravnave zaradi zagotavljanja participacije strank, čeprav pravica do obravnave ni absolutna. Nadalje je ključen moment naraščanje števila posebnih zakonov (*leges speciales*), ki določajo neposreden dostop do sodišča in/ali pospešene postopke.

Zato so poglavitni zaključki predmetne analize naslednji:

Načelo dvostopenjskosti v upravnem odločanju in šele naknadnega sodnega nadzora ima tradicionalen pomen v srednjeevropskem prostoru, zato naj se ohrani, predvsem zaradi funkcije ministrstev kot pritožbenih organov, da so skrbniki enotne upravne prakse in nosilci javnih politik, zato rabijo prek informacij o pritožbah podatke o (ne)realizaciji ciljev zakonov z njihovega področja za regulacijsko zanko oziroma zakonske izboljšave;

Pomembna je tudi pogojenost med obveznim upravnim pravnim sredstvom in sodnim nadzorom, kar se naj ne nazadnje odrazi v povezanem sodelovanju zlasti ministrstev za javno upravo in pravosodje pri pripravi ZUP oziroma ZUS-1⁴⁵⁸ in medresorskem usklajevanju področnih zakonov;

Število izjem z izključitvijo upravne pritožbe kljub temu po področnih zakonih narašča kljub pomanjkanju zmogljivosti sodišč in zlasti ne vedno ob izkazanih razumnih razlogih razlikovanja od splošne ureditve (22. člen Ustave in 13. člen ZUP), zlasti v gospodarskih sektorjih.

Zbirno je sodno varstvo neučinkovito, če je upravni spor prisoten v skoraj že petini primerov namesto le kot izjema, kar ogroža tako pravice strank kot javno korist;

V slovenskem sistemu ni vzpostavljenega mehanizma spremljanja in presoje primerjave in s tem (ne)utemeljenosti odstopov od splošne ureditve, niti na ravni posameznih ministrstev niti na ravni vladnega medresorskega usklajevanja.

Na teh temeljih se predlaga več rešitev, čeprav nobena ne more prinesiti učinkov parcialno, ampak gre za skupek normativnih oziroma regulatornih in organizacijsko-managerskih pristopov.

Npr. treba bi bilo okrepiti sistemski regulatorni mehanizem, da bi se ob ostalih elementih pri učinkih predpisov posebej presojalo eventualno izključitev pritožbe, tudi prek primarno določene pristojnosti prvostopenjskega odločanja že na ministrstvih. Šele na podlagi vsebinsko izkazanega razumnega razloga za odstopanje bi se lahko dopustilo nadaljnji postopek sprejemanja zakona, ki upravno pritožbo izključuje (oziroma določa njeno suspenzivnost).

⁴⁵⁷ Glej zlasti odločbo ESČP v zadevi Mirovni inštitut proti Sloveniji, pritožba št. 32303/13 z dne 13. 3. 2018. Več o tem v Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: GV Založba, Kovač in Jerovšek, 2023.

⁴⁵⁸ Kot kažejo npr. dobre izkušnje s Hrvaške, glej Koprić in Đulabić, 2009. V Sloveniji te povezanosti žal ni zaznati.

Lahko bi se uvedlo kvalificirano večino za sprejem zakonov, ki urejajo posebna pravila glede na ureditev po ZUP in ZUS-1. V upravnem sporu pa bi kazalo uvesti alternativno reševanje sporov, morda z nekaj mehanizmi že v predhodnem upravnem odločanju.⁴⁵⁹

Poskrbeti pa bi bilo treba tudi za bolj učinkovito organizacijo (npr. s specializiranimi oddelki ali celo sodišči za okoljsko-gradbeno ali tujsko področje) in povečati oziroma uravnotežiti kadrovske in druge vire za delovanje upravnega sodstva.

Normativno je lahko ideja presoje zakonitosti namesto upravne pritožbe tudi nedeolutivni ugovor,⁴⁶⁰ ki bi lahko kot procesna predpostavka omejil pripad v upravnem sporu. Možnosti je kar nekaj, je pa vprašanje politične volje za spremembe, upravne usposobljenosti za analizo in pripravo sprememb obstoječih ter novih zakonov in managerskih veščin za boljšo organizacijo, ali in kako uvesti ustrezne reforme.

⁴⁵⁹ Kot npr. nadomestna upravna odločba po 242. in 273. členu ZUP, kot oblika poravnave v pritožbenem upravnem postopku oziroma upravnem sporu prek izrednega pravnega sredstva odprave oziroma spremembe odločbe (več v Kovač, 2016).

⁴⁶⁰ Prim. "prigovor" govor v hrvaškem ZUP (Koprić in Đulabić (ur.), 2009) ali ugovor v postopku odmere dohodnini ali izvršbe po ZDavP-2 (glej Kovač (ur.), 2022) ali po 210.a členu ZUP, uvedenem z ZUP-1 (glej Kovač in Kerševan (ur.), 2026).

V. UREDITEV UPRAVNEGA SPORA V IZBRANIH EVROPSKIH DRŽAVAH

1. Metodološko pojasnilo

V nadaljevanju študije so predstavljene ureditve upravnega spora v izbranih evropskih državah, pri čemer je analiza osredotočena na institute, ki jih izbrani pravni red pozna zaradi zagotavljanja učinkovitosti upravnosodnega varstva. Primerjalnopravni pregled gradi na naslednji strukturi: upravni spor v tujih ureditvah je najprej na splošno predstavljen, kar omogoča boljše razumevanje upravnega sodstva v posamezni državi, težav, s katerimi se v izbrani ureditvi soočajo, ter institutov, ki so oblikovani zaradi uresničevanja učinkovitosti sodnega varstva v upravnem sporu. Kjer je potrebno, so v okviru splošne predstavitve upravnega spora predstavljene tudi specifike, ki so nujne za razumevanje delovanja tuje ureditve in primerjave s slovenskim upravnim sporom. Na tem izhodišču so analizirani procesni instituti, ki v posamezni državi služijo udejanjanju učinkovitosti sodnega nadzora nad delovanjem uprave. Instituti so med seboj različni, saj so odvisni od strukture in težav posameznega sodnega postopka. Ponekod so možne rešitve zajete že na ravni temeljnih načel in na nivoju organizacije upravnega sodstva, drugod pa so odpravi težav namenjeni specifični instituti. Vsaka izmed analiziranih ureditev je zaokrožena s predlogi, katere institute bi bilo – ob smiselni spremembi in prilagoditvi slovenskemu kontekstu – mogoče prenesti v domačo pravno ureditev.

Analizirane so bile ureditve upravnega spora na Hrvaškem, v Avstriji, Franciji, Nemčiji in Estoniji. Hrvaška ureditev je bila izbrana zaradi celovite regulacije upravnega spora v enem zakonu. Z novim hrvaškim zakonom o upravnih sporih je namreč odpravljena podredna uporaba določb zakona, ki ureja pravdni postopek. Upošteva nekatere težave, ki se pojavljajo v slovenskem upravnem sporu in so med drugim posledica razmerja med ZUS-1 in ZPP, je pregled hrvaške ureditve nujen. Avstrijska ureditev je bila analizirana zaradi zgodovinske tradicije upravnega spora v Slovenijo, saj sta bili za časa Avstro-Ogrske obe podvrženi enakemu sistemu upravnega nadzora nad upravo. Francoski upravni spor je obravnavan vsled razvoja upravnega prava, ki se je začel ravno v Franciji, tudi z uvedbo specializiranega upravnega sodstva. Slovenski zakonodajalec se je pri oblikovanju upravnega spora zgledoval (tudi) po nemški ureditvi, zato so v študiji analizirane nekatere tamkajšnje rešitve.⁴⁶¹ Za Estonijo velja, da tradicionalno vsebuje moderne rešitve na področju upravnega procesnega prava, posebej kar se tiče uvajanja digitalnih tehnologij v (u)pravne postopke, zaradi česar je v študijo vključena še estonska ureditev upravnega spora.

2. Hrvaška

2.1. Splošno o upravnem sporu na Hrvaškem

Hrvaška je leta 2010 sprejela Zakon o upravnih sporih (*Zakon o upravnih sporovima*, ZUS/10), ki je začel veljati 1. januarja 2012.⁴⁶² Z njim je bila vzpostavljena nova ureditev upravnega sodstva, ki je pomenila pomemben odmik od dotedanjega sistema, temelječega na zakonu nekdanje Socialistične

⁴⁶¹ Glej Vlada Republike Slovenije (1994) *Predlog prvega Zakona o upravnem sporu*, EPA: 766.

⁴⁶² Zakon o upravnih sporovima (ZUS), NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 – prečiščeno besedilo zakona.

federativne republike Jugoslavije iz leta 1977.⁴⁶³ Reforma je uvedla dvostopenjsko odločanje v upravnih sporih, s sodišči v Zagrebu, Reki, Splitu in Osijeku na prvi stopnji, na drugi stopnji pa z Visokim upravnim sodiščem v Zagrebu (*Visoki upravni sud Republike Hrvatske*, VUSRH).⁴⁶⁴ Reforma je bila del širšega procesa približevanja hrvaškega upravnega sodstva evropskim standardom učinkovitega sodnega varstva. Temeljna novost je bila uvedba subjektivnega koncepta upravnega spora, pomembno pa je bil razširjen tudi predmet upravnega spora.⁴⁶⁵ Sodišče je ob posamičnih upravnih aktih lahko odločalo še o zakonitosti ravnanja javnega organa, molku ali opustitvi ravnanja javnega organa, sklenitvi, prenehanju in izvrševanju upravnih pogodb ter splošnih aktov samoupravne lokalne oziroma regionalne skupnosti, nosilcev javnih pooblastil in izvajalcev javnih služb.^{466,467} Pomembna novost ZUS/10 je bila tudi krepitev meritornega odločanja upravnih sodišč. Po jugoslovanski ureditvi so se skorajda vsi spori vodili kot spori o zakonitosti, Upravno sodišče pa je bilo praviloma vezano na dejansko stanje, ugotovljeno v upravnem postopku.⁴⁶⁸ Z novo ureditvijo je bila sodiščem podeljena pristojnost, da sama rešijo upravno zadevo, odprava in vračanje zadev upravnim organom pa sta bili izjemi.⁴⁶⁹ Vrnitev zadeve v ponovno odločanje je bilo dopustna le, kadar sodišče glede na naravo zadeve ni moglo odločiti samo.⁴⁷⁰ S tem je hrvaško upravno sodstvo prešlo iz pretežno kasacijskega modela v model, v katerem imajo sodišča predvsem reformne oziroma meritorne pristojnosti.⁴⁷¹ Takšna ureditev je bila pomembna z vidika učinkovitosti sodnega varstva, saj naj bi preprečevala večkratno vračanje iste zadeve upravnemu organu in s tem ponavljanje upravnega postopka.⁴⁷² Prejšnji hrvaški zakon je kot obvezno predvidel tudi odločanje na glavni obravnavi.⁴⁷³ ZUS/10 je med temeljnimi načeli upravnega spora izrecno poudaril načelo učinkovitosti.⁴⁷⁴

Z uvajanjem navedenih novosti so se začele kazati nekatere napetosti med intenzivnejšim sodnim nadzorom in zahtevo po učinkovitem ter hitrem odločanju. Uvedba glavne obravnave v sporih polne jurisdikcije je bila procesno zahtevnejša od dotedanjega odločanja v sporih o zakonitosti

⁴⁶³ Otočan, S. (2020) *Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57(1), str. 182.

⁴⁶⁴ Otočan, S. (2020) *Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57(1), str. 182.

⁴⁶⁵ Galić, A., Rostaš-Beroš, L. in Vezmar Barlek, I. (2011) *Upravni spor u praksi: Tuzbe, žalbe, ostali podnesci, presude, rješenja: s napomenama i abecednim kazalom pojmova*, Organizator, str. 301.

⁴⁶⁶ Đerđa, D. in Pičuljan, Z. (2014) *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, v Koprić, I. (ur.) (2014) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 102.

⁴⁶⁷ Ibid. Đerđa, D. in Pičuljan, Z. (2014) *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, v Koprić, I. (ur.) (2014) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 104.

⁴⁶⁸ Đerđa, D. in Pičuljan, Z. (2014) *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, v Koprić, I. (ur.) (2014) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 108.

⁴⁶⁹ Otočan, S. (2020) *Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57(1), str. 184.

⁴⁷⁰ Đerđa, D. in Pičuljan, Z. (2014) *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, v Koprić, I. (ur.) (2014) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 102.

⁴⁷¹ Đerđa, D. in Pičuljan, Z. (2014) *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, v Koprić, I. (ur.) (2014) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 102.

⁴⁷² Otočan, S. (2020) *Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57(1), str. 184.

⁴⁷³ Otočan, S. (2020) *Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57(1), str. 7 in 13.

⁴⁷⁴ Đerđa, D. in Pičuljan, Z. (2014) *Nastanak i temeljni instituti novog Zakona o upravnim sporovima*, v Koprić, I. (ur.) (2014) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 101.

upravnega akta, povećalo pa se je tudi število vloženih pritožb.⁴⁷⁵ Oboje je prispevalo k podaljšanju trajanja upravnih sporov.⁴⁷⁶ Povprečno trajanje pritožbenega postopka pred VUSRH se je tako povećalo z 61 dni leta 2015 na 119 dni leta 2016, 153 dni leta 2017 in 195 dni leta 2018.⁴⁷⁷

Izkušnje z uporabo ZUS/10 so pokazale tudi druge pomanjkljivosti, med drugim zastopanje tožnika in stranke z interesom, dokazovanje, glavno obravnavo, pritožbeni postopek in izvrševanje sodnih odločb.⁴⁷⁸ Poseben problem je predstavljala podredna uporaba Zakona o civilnem postopku (*Zakon o parničnom postupku*), ki se je uporabljal pri nekaterih vprašanih upravnega spora, zlasti glede zastopanja, procesne discipline, vzdrževanja reda in dokaznega postopka.⁴⁷⁹ Takšna rešitev je povzročala težave, saj procesna pravila pravnega postopka po svoji naravi niso bila prilagojena posebnostim upravnega spora.⁴⁸⁰ Na potrebo po nadaljnji modernizaciji je vplivalo tudi dejstvo, da je bil ZUS/10 v razmeroma kratkem času večkrat noveliran. Posamezne novele so posegle v pomembne procesne institute, med drugim v pravico do pritožbe, stroške postopka ter komunikacijo med sodiščem in strankami.⁴⁸¹

V tem kontekstu je Hrvaška sprejela nov Zakon o upravnih sporih (*Zakon o upravnim sporovima*, ZUS/24), ki je začel veljati 1. julija 2024.⁴⁸² Novi zakon ne spreminja temeljnega pristopa upravnega spora, temveč je usmerjen v njegovo posodobitev in odpravo nekaterih pomanjkljivosti prejšnje ureditve.⁴⁸³ ZUS/24 naj bi spodbujal proaktivnost sodišča, zlasti pri odločanju v sporih polne jurisdikcije. Novi zakon odpravlja dvome glede podredne uporabe Zakona o civilnem postopku,⁴⁸⁴ saj je upravni spor urejen celovito. Težave z uporabo pravil pravnega postopka so se v prejšnji ureditvi kazale zlasti pri zastopanju, procesni disciplini, vzdrževanju reda in dokaznem postopku.⁴⁸⁵ S tem je zakonodajalec želel doseči večjo samostojnost in sistemsko zaokroženost upravnega spora.⁴⁸⁶ Subsidiarna uporaba hrvaškega ZUP sicer ni bila povsem odpravljena, saj še vedno

⁴⁷⁵ Galić, A., Rostaš-Beroš, L. in Vezmar Barlek, I. (2011) *Upravni spor u praksi: Tužbe, žalbe, ostali podnesci, presude, rješenja: s napomenama i abecednim kazalom pojmova*, Organizator, str. 301.

⁴⁷⁶ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁷⁷ Otočan, S. (2020) *Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57(1), str. 185.

⁴⁷⁸ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁷⁹ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁸⁰ Đerđa, D. (2024) *Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine*. Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 31 / Sessa, Đuro (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, d. o. o., Zagreb, str. 247.

⁴⁸¹ Đerđa, D. (2024) *Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine*. Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 31 / Sessa, Đuro (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, d. o. o., Zagreb, str. 247.

⁴⁸² Zakon o upravnim sporovima, NN 36/24.

⁴⁸³ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁸⁴ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁸⁵ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁸⁶ Đerđa, D. (2024) *Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine*. Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 31 / Sessa, Đuro (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, d. o. o., Zagreb, str. 247.

dopolnjuje ureditev na nekaterih področjih.⁴⁸⁷ ZUS/24 je posegel tudi v pristojnost upravnih sodišč. Z razmejitvijo stvarne in krajevne pristojnosti je želel zmanjšati obremenjenost VUSRH in Upravnega sodišča v Zagrebu. Posebej je določeno, da mora predlagatelj specialnega zakona, ki bi VUSRH podelil pristojnost odločanja na prvi stopnji, takšno rešitev podrobno utemeljiti, prav tako pa posebni zakon ne sme določati krajevne pristojnosti v nasprotju s sistemom, določenim v ZUS/24. Za učinkovitejše obravnavanje večjega števila istovrstnih zadev je bil nadgrajena inštitut vzorčnega postopka. Če je pred sodiščem pet ali več upravnih sporov z isto dejansko in pravno podlago, lahko sodišče enega izmed njih obravnava v vzorčnem postopku, v drugih zadevah pa postopek zaključi s sklepom. S tem se želi preprečiti ponavljanje istovrstnega odločanja in omogočiti hitrejšo oblikovanje enotnega pristopa.

Novi zakon je podrobneje uredil procesne kršitve in jih razvrstil med absolutne bistvene in relativne kršitve. Za izboljšanje varstva pravic strank je predvidena možnost ponovnega odprtja spora, posodobljeno pa je tudi izredno pravno sredstvo izredne presoje zakonitosti pravnomočne odločbe. Pomembne novosti so bile uvedene na področju izvrševanja sodnih odločb. Če upravni organ brez utemeljenega razloga v predpisanem roku ne sprejme nove odločitve v skladu s sodbo, lahko sodišče vodi organa naloži globo, v primeru odločanja v nasprotju s pravnimi nazori in ugotovitvami sodišča pa lahko sodišče odločbo organa razveljavi v izvršilnem postopku.⁴⁸⁸ Pri presoji zakonitosti splošnih aktov, ki je v pristojnosti VUSRH, je odpravljena procesna predpostavka, po kateri je bilo treba pred začetkom postopka predložiti predhodno izdani posamični pravni akt.⁴⁸⁹ S tem je upravni spor postal bolj neposreden instrument nadzora nad zakonitostjo nekaterih splošnih aktov.⁴⁹⁰

Pri presoji učinkov novega ZUS je treba upoštevati časovni vidik njegove uveljavitve. ZUS/24 je začel veljati 1. julija 2024, zato podatki za leto 2024 še ne dajejo zanesljive ocene učinkovitosti nove ureditve. To je posebej pomembno pri VUSRH, ki je tudi po začetku uporabe ZUS/24 odločalo o pritožbah zoper sodbe prvostopenjskih upravnih sodišč, izdane še na podlagi prejšnjega ZUS. Podatki o delu VUSRH za leto 2024 so odraz prejšnje ureditve in jih ni mogoče neposredno uporabiti kot pokazatelj učinkovitosti novega zakona. Za oceno učinkov ZUS/24 so zato pomembnejši novejši podatki, predvsem podatki za leto 2025, ki predstavlja prvo celotno koledarsko leto uporabe novega zakona. Pri tem poudarjamo, da so se v letu 2025 še vedno reševale pritožbe zoper sodbe, izdane po prejšnji ureditvi.⁴⁹¹ Podatki za leto 2025 so relevantnejši, vendar še vedno ne dokončen pokazatelj delovanja novega sistema.

Na prvostopenjskih upravnih sodiščih je bilo v letu 2025 po podatkih Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške prejetih 14.354 zadev, kar je 547 oziroma približno 3,7 % manj kot leto prej. Sodišča so rešila 13.885 zadev, kar pomeni povečanje števila rešenih zadev glede na prejšnje leto. Stopnja reševanja zadev se je povečala na 96,73 %, s čimer se je približala ravni, pri kateri sodišča rešujejo

⁴⁸⁷ Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁸⁸ Glej 154. in 155. člen ZUS/24.

⁴⁸⁹ Glej 161. člen ZUS/24.

⁴⁹⁰ Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁴⁹¹ Vrhovno sodišče Republike Hrvaške, *Izješče predsednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2025. godinu*, 2026.

skoraj toliko zadev, kot jih prejmejo. Število nerešenih zadev ob koncu leta se je povečalo na 10.344, kar je najvišje število v opazovanem petletnem obdobju. Ocenjeni čas, potreben za rešitev zadeve, se je na prvostopenjskih upravnih sodiščih povečal z 269 dni v letu 2024 na 272 dni v letu 2025. V letu 2025 je VUSRH prejel 5.194 zadev in jih rešil 4.716, zaradi česar je stopnja reševanja znašala 90,80 %. To pomeni, da je sodišče rešilo manj zadev, kot jih je prejelo, zaradi česar se je število nerešenih zadev povečalo. Ocenjeni čas reševanja se je povečal na 243 dni, kar je 28 dni oziroma približno 13 % več kot leta 2024. Pri interpretaciji teh podatkov je zato treba razlikovati med obema stopnjama upravnega sodstva. Na prvi stopnji se je v letu 2025 pokazalo izboljšanje stopnje reševanja, saj se je ta povečala na 96,73 %, vendar je hkrati naraslo skupno število nerešenih zadev in se je nekoliko podaljšal ocenjeni čas trajanja postopkov. Na drugi stopnji bil položaj slabši, saj je VUSRH rešil manj zadev, kot jih je prejel, stopnja reševanja pa je znašala le 90,80 %. Takšni podatki ne dajejo podlage za enoznačen sklep, da je nova ureditev že v prvem celotnem letu uporabe privedla do povečanja učinkovitosti upravnega sodstva. Hkrati pa teh rezultatov ni mogoče razlagati kot neuspeh nove ureditve. Pri VUSRH je treba posebej upoštevati prehod med staro in novo ureditvijo, saj je sodišče tudi v letu 2025 odločalo o pritožbah zoper sodbe, izdane po prejšnjem ZUS. Poleg tega eno samo leto uporabe novega zakona še ne omogoča zanesljive presoje dolgoročnih učinkov njegovih procesnih mehanizmov. Podatki za leto 2025 so zato izhodišče za nadaljnje spremljanje, pri čemer bo za presojo uspešnosti ZUS/24 potrebna primerjava podatkov več zaporednih let njegove uporabe.

Sodnik hrvaškega upravnega sodišča v Reki, ki je za potrebe te študije podal svoja stališča o novi ureditvi, je ocenil, da novi ZUS/24 ne vpliva na hitrost reševanja zadev, saj to v prvi vrsti ni odvisno od procesnih rešitev, temveč od pripada in strukture zadev v posameznem obdobju ter področnih materialnih predpisov. To utemeljuje premislek, ali je s pomočjo normativnih rešitev (sploh) mogoče odpravljati ne-normativne težave, tj. dolgotrajnost sodnega odločanja.

2.2. Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu

Novi hrvaški ZUS/24 je usmerjen v povečanje učinkovitosti sodnega varstva v upravnem sporu. Izhodišče novega urejanja je, da mora biti sodno varstvo ne le formalno dostopno, temveč tudi učinkovito, hitro in sposobno zagotoviti dokončno rešitev upravne zadeve.⁴⁹² Zakon zato krepi procesno vlogo upravnega sodišča, zmanjšuje možnosti nepotrebnega vračanja zadev upravnim organom ter podrobneje ureja procesne institute, ki so bili po prejšnji ureditvi podnormirani oziroma so se zaradi podredne uporabe pravil pravnega postopka izkazali kot problematični.

V nadaljevanju so obravnavani izbrani instituti, ki so z vidika učinkovitega varstva pravic pomembnejši. Osrednja pozornost je namenjena obveznosti meritornega odločanja oziroma odločanja v sporu polne jurisdikcije, izvrševanju sodnih odločb, procesnim mehanizmom za koncentracijo in pospešitev postopka, glavni obravnavi in dokaznemu postopku ter pravnim sredstvom.

⁴⁹² Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

2.2.1. Temeljna načela

Usmeritev hrvaškega zakonodajalca k učinkovitejšemu sodnemu nadzoru se kaže že v spremembah nekaterih temeljnih določb. Načelo učinkovitosti iz 8. člena novega hrvaškega ZUS zahteva, da mora sodišče spor rešiti hitro in brez zamude, brez nepotrebnih dejanj in stroškov, pri tem pa mora preprečevati zlorabo procesnih pravic strank in drugih udeležencev. Nova zakonska ureditev od predlagatelja zahteva, da natančno pojasni razloge, kadar želi s specialnim zakonom določiti drugačen rok od tistega, ki je predviden v novem hrvaškem ZUS, v katerem mora sodišče sprejeti odločitev. Hrvaška se je namreč srečevala z veliko predpisi, ki so določali prednostno obravnavo nekaterih zadev v upravnem sporu, pri čemer hitro odločanje ni bilo nujno utemeljeno. Podrobna obrazložitev predlagatelja se zahteva tudi za podelitev pristojnosti Visokemu upravnemu sodišču za odločanje na prvi stopnji.⁴⁹³ Odstopanje od splošnih pravil o krajevni pristojnosti pa je z novo ureditvijo celo prepovedano.⁴⁹⁴ Namen te določbe je razbremeniti Upravno sodišče v Zagrebu, ki je na podlagi posebnih zakonov edino pristojno za odločanje o nekaterih upravnih zadevah. Določbe, ki od predlagatelja zakona terjajo določeno ravnanje pri utemeljevanju zakonskih rešitev oziroma celo prepovedujejo odstopanje od splošne zakonske ureditve, so vprašljive z več vidikov. Hrvaška teorija sicer opozarja, da so zakonske določbe, ki ovirajo sprejemanje specialnih rešitev, pomanjkljive, saj ni ovir, ki bi njihovo sprejetje zares preprečevale.⁴⁹⁵ ZUS bi bilo v hrvaškem pravnem redu sicer mogoče opredeliti kot organski zakon, za sprejetje katerega hrvaška ustava zahteva večino glasov vseh poslancev in ima večjo pravno veljavo v primerjavi z navadnimi zakoni, vendar njihova pravna narava ni dosledno urejena, zaradi česar je hrvaško ustavno sodišče že zavrnilo presojo medsebojne skladnosti organskega in navadnega zakona.⁴⁹⁶ Ugotavljamo, da je nesistemska predpisovanje prednostnega odločanja sodišč v upravnem sporu tako v Sloveniji kot na Hrvaškem pereč problem, zgolj zahteva po podrobni in razumni utemeljitvi zakonodajnega predloga oziroma prepoved odstopanja od splošne ureditve pa ni ustrezno sredstvo za njegovo učinkovito in sistematično odpravo.

2.2.2. Obveznost meritorne rešitve spora (odločitev v sporu polne jurisdikcije)

Eden ključnih mehanizmov, s katerimi novi hrvaški ZUS/24 želi povečati učinkovitost upravnega spora, je krepitev meritornega odločanja oziroma odločanja v sporu polne jurisdikcije. Izhodišče nove ureditve je, da mora upravno sodišče, kadar so za to izpolnjeni pogoji, samo rešiti upravno zadevo in se ne sme brez utemeljenega razloga zadovoljiti z razveljavitvijo izpodbijane odločitve in njenim vračanjem upravnemu organu.⁴⁹⁷ Takšen pristop naj bi preprečeval ponavljanje upravnih in sodnih postopkov ter s tem zmanjšal čas in stroške, potrebne za dokončno rešitev zadeve. Spor

⁴⁹³ Četrti odstavek 12. člena novega hrvaškega ZUS/24.

⁴⁹⁴ Deveti odstavek 13. člena novega hrvaškega ZUS/24.

⁴⁹⁵ Đerđa, D. (2024) *Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine*. Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 31 / Sessa, Đuro (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, d. o. o., Zagreb, str. 247, navaja, da bi bilo odstopanje od novega zakona onemogočeno le, če bi bil hrvaški ZUS ustavni zakon.

⁴⁹⁶ Ustavno sodišče Republike Hrvaške je v odločbi U-I-2720/2007 z dne 19. 11. 2008 med drugim zapisalo, da so z vidika pristojnosti ustavnega sodišča vsi zakoni enaki ne glede na zahtevano število glasov za njihovo sprejetje. Ustavno sodišče odloča le o skladnosti zakonov z ustavo.

⁴⁹⁷ Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

polne jurisdikcije je bil kot pomembna novost uveden že z ZUS/10.⁴⁹⁸ V praksi pa se je pokazalo, da ta zasnova ni bila v celoti jasna. Prejšnji ZUS je po eni strani sodišču nalagal meritorno odločanje, po drugi strani pa je njegovo odločanje omejeval s tožbenim zahtevkom. Zaradi tega ni bilo povsem jasno, ali lahko sodišče vsak spor o zakonitosti obravnava kot spor polne jurisdikcije in s tem odloči drugače od tega, kar je tožnik izrecno zahteval.⁴⁹⁹ Teorija in sodna praksa sta dopuščali, da sodišče glede na naravo konkretnega spora tožbeni zahtevek prekvalificira, če je bilo s tem mogoče zagotoviti učinkovitejšo rešitev zadeve.⁵⁰⁰

Skladno s prvim odstavkom 47. člena ZUS/24 je sodišče vezano na tožbeni zahtevek, vendar po drugem odstavku istega člena lahko o upravni zadevi meritorno odloči tudi, kadar tožeča stranka tega ni izrecno zahtevala.⁵⁰¹ Šesti odstavek 119. člena ZUS/24 določa, da mora sodišče, kadar zadeve meritorno ne reši samo, v sodbi podrobno obrazložiti razloge za takšno odločitev. Namen te rešitve je preprečiti, da bi bilo vračanje zadev upravnim organom samodejna posledica ugotovljene nezakonitosti upravnega akta. Takšna ureditev ima z vidika učinkovitosti sodnega varstva pomembno prednost. Če sodišče samo dokončno reši upravno zadevo, se prepreči krog, v katerem po razveljavitvi upravnega akta upravni organ ponovno odloči, zoper novo odločitev pa je ponovno mogoče sprožiti upravni spor. ZUS/24 zato sodišče usmerja k temu, da mora biti kasacijska odločitev izjema, ki jo mora posebej utemeljiti. Posebej pomembno je, da sodišče pri odločanju v sporu polne jurisdikcije upošteva dejansko stanje, ki obstaja ob njegovem odločanju, in ni omejeno zgolj na dejansko stanje, ki je obstajalo ob izdaji izpodbijanega upravnega akta.⁵⁰² Če se med postopkom pojavijo nova relevantna dejstva, lahko sodišče samo izvede potrebne dokaze in na njihovi podlagi odloči, ne da bi moralo zadevo vračati upravnemu organu.

Ob krepitvi meritornih in preiskovalnih pooblastil sodišča se pojavlja sistemska dilema glede meja sodnega odločanja.⁵⁰³ Če lahko sodišče v sporu polne jurisdikcije odloči tudi brez izrecnega zahtevka tožeče stranke, se postavlja vprašanje, v kolikšni meri je še mogoče govoriti o vezanosti sodišča na voljo stranke.⁵⁰⁴ To je pomembno z vidika načela dispozitivnosti, saj tožbeni zahtevek ne določa le obsega sodnega nadzora, temveč tudi usmerja procesno ravnanje stranke, vključno z navajanjem pravno pomembnih dejstev in predlaganjem dokazov. Posledično je sporno, da zakonodajalec takšen poseg v načelo dispozitivnosti utemeljuje predvsem z načelom učinkovitosti sodnega varstva.⁵⁰⁵ Učinkovitost je odprti kriterij, zaradi katerega stranka težko vnaprej predvidi, kdaj bo sodišče sledilo njenemu tožbenemu predlogu, kdaj pa bo samo odločilo o upravni zadevi. Preširoka uporaba takšnih pooblastil pomeni, da sodišče prevzame naloge uprave in s tem poseže

⁴⁹⁸ Otočan, S. (2020) *Načelo učinkovitosti upravnog spora u svjetlu konvencijskog prava na suđenje u razumnom roku*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 57(1), str. 184.

⁴⁹⁹ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnog spora na Hrvaskem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵⁰⁰ Staničić, F., Britvić V., Bosiljka, Horvat, B. (2017) *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Narodne novine, str. 112–114.

⁵⁰¹ Glej drugi odstavek 47. člena ZUS/24.

⁵⁰² Bedić in Žuber, 2026; Britvić Vetma, 2011, str. 396.

⁵⁰³ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnog spora na Hrvaskem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵⁰⁴ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnog spora na Hrvaskem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵⁰⁵ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnog spora na Hrvaskem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

v načelo delitve oblasti.⁵⁰⁶ To je razvidno tudi s pooblastili sodišča za ugotavljanje dejanskega stanja. Novi zakon sodišče izrecno zavezuje k ugotavljanju materialne resnice in mu omogoča, da samo pridobiva in izvaja dokaze.⁵⁰⁷ Takšna ureditev določa položaj sodišča in odpravlja prejšnje dileme glede obsega preiskovalnega načela, ki so bile povezane s subsidiarno uporabo hrvaškega ZPP. Nova normativna ureditev, ki sodišče v upravnem sporu zavezuje k ugotavljanju materialne resnice in mu podeljuje preiskovalna pooblastila, je sicer jasna, njen dejanski doseg pa bo odvisen od sodne prakse. Ekstenzivna razlaga določbe, da sodišče v sporu polne jurisdikcije odloči ne glede na tožbeni predlog ter po uradni dolžnosti ugotavlja dejansko stanje, bi po naši oceni pomenila prevzem nalog uprave in s tem poseg v načelo delitve oblasti. Nasprotno pa načelo dispozitivnosti narekuje zadržano uporabo oficialnih pooblastil. Vmesna možnost, po kateri sodišče pristojnosti uporablja glede na okoliščine konkretnega primera, pa ne bi pomenila bistvenega odmika od prejšnjega hrvaškega ZUS/10. Jasna razmejitev je nenazadnje pomembna zaradi predvidljivost sodnega odločanja in za avtonomijo stranke v upravnem sporu.⁵⁰⁸

2.2.3. Učinkovito izvrševanje sodnih odločb

V primeru ponovljenega upravnega postopka po izdani sodbi upravnega sodišča ima Hrvaška določen poseben postopek za izvršitev sodb z namenom preprečitve nastanka novih upravnih sporov. Učinkovitost sodnega varstva namreč ni odvisna zgolj od izdaje zavezujoče sodne odločbe, temveč tudi od njene pravočasne in dejanske izvršitve. Poseben pomen izvrševanja sodnih odločb je na Hrvaškem prepoznan že dlje časa, vendar je bila ureditev po ZUS/10 v praksi ocenjena kot nezadostna. Za izvrševanje sodnih odločb so se uporabljala izvršilna pravila ZUP, ki niso zagotavljala dovolj učinkovitih mehanizmov za primere, ko javnopravni organ sodne odločbe ni izvršil oziroma je v ponovljenem postopku odločil v nasprotju s pravnim stališčem sodišča.⁵⁰⁹

ZUS/24 je zato izvrševanju sodnih odločb namenil posebno ureditev in ga sistematično uredil v posebnem delu zakona. Zahteva za izvršitev sodbe se v skladu s prvim odstavkom 152. člena ZUS/24 vloži pri sodišču, ki je izdalo sodbo. Postopek izvršitve se ne začne po uradni dolžnosti, temveč na zahtevo upravičenega vlagatelja, s čimer je stranki zagotovljen poseben procesni mehanizem za primer, ko zavezanec sodbe ne izvrši.⁵¹⁰ Pri tem je treba razlikovati med dvema temeljnima položajema: primerom, ko nova odločitev v roku sploh ni izdana, in primerom, ko je nova odločitev sicer izdana, vendar je v nasprotju z izrekom sodbe, pravnim stališčem ali pripombami sodišča.⁵¹¹ Takšna razmejitev omogoča, da se postopek izvršitve prilagodi naravi kršitve in preprečuje, da bi morala stranka v vsakem primeru ponovno začeti nov upravni spor.

⁵⁰⁶ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵⁰⁷ Đerđa, D. (2024) *Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine*. Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 31 / Sessa, Đuro (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, d. o. o., Zagreb, str. 270–271.

⁵⁰⁸ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵⁰⁹ Šikić, M. in Ofak, L. (2025) *Obveznost sudske odluke i izvrševanje prema novom zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine*, Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka 46(1), str. 197.

⁵¹⁰ Glej 152. člen ZUS/24.

⁵¹¹ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

Če pristojni organ v roku, določenem v sodbi, brez upravičenega razloga ne izda nove odločitve, mu sodišče določi nov rok za izvršitev sodbe, pri čemer se upoštevajo okoliščine konkretnega primera.⁵¹² Če organ tudi v tem roku ne izda nove odločitve, sodišče o tem obvesti predstojnika pristojnega organa. ZUS/24 s tem krepí odgovornost vodilne osebe organa za izvrševanje sodnih odločb in omogoča uporabo neposrednih sankcij zoper predstojnika.

Pomembna novost nove ureditve so denarne kazni, katerih namen je zagotoviti spoštovanje sodne odločbe. Če predstojnik pristojnega organa ne zagotovi izvršitve sodbe, mu lahko sodišče naloži denarno kazen v višini do 30 % povprečne letne bruto plače v Republiki Hrvaški v preteklem letu.⁵¹³ Nadaljnje denarne kazni se lahko izrekajo vse do izvršitve sodbe.⁵¹⁴ Posebnost takšne ureditve je, da se kazen naloži predstojniku osebno in se ne sme plačati iz javnih sredstev.⁵¹⁵ S tem se odgovornost za pravočasno in zakonito izvrševanje sodnih odločb povezuje z osebo, ki je odgovorna za delovanje pristojnega organa.

Še pomembnejša pa je ureditev položaja, ko organ novo odločitev v nasprotju s stališči sodišča. Po prejšnji ureditvi sodišče v takšnem primeru ni imelo možnosti, da bi novo odločbo samo odpravilo, temveč je lahko ugotovilo njeno nedopustnost z vidika izvršitve sodbe.⁵¹⁶ Stranka je bila zato lahko prisiljena ponovno vložiti tožbo v upravnem sporu, kar je pomenilo novo procesno breme in dodatno podaljšanje postopka. ZUS/24 je to ureditev spremenil. Če sodišče ugotovi, da je bila izdana nova odločitev v nasprotju z izrekom sodbe, pravnim stališčem ali pripombami sodišča, lahko brez izvedbe nove glavne obravnave takšno odločitev razveljavi in organu naloži, da izvrši prvotno sodbo.⁵¹⁷ Stranki zato za odpravo nove, s sodbo neskladne odločitve, ni treba vlagati nove tožbe in začeti novega upravnega spora. Takšna ureditev neposredno prispeva k preprečevanju ponavljanja upravnih sporov in je z vidika učinkovitega sodnega varstva pomembna izboljšava prejšnje ureditve.

Novi ZUS/24 s tem vzpostavlja tesnejšo povezavo med odločanjem sodišča in izvršitvijo njegove odločbe. Sodišče namreč ne zagotavlja več zgolj formalnega nadzora nad tem, ali je organ izdal novo odločitev, temveč lahko poseže tudi v primeru, ko je bila nova odločitev izdana, vendar ni vsebinsko skladna s sodbo. Takšna ureditev zmanjšuje možnost, da bi se po pravnomočni sodni odločbi začel nov krog upravnega in sodnega odločanja o istem vprašanju.

Pomemben vidik nove ureditve je tudi možnost uveljavljanja odgovornosti za škodo, ki nastane zaradi neizvršitve oziroma nepravočasne izvršitve sodne odločbe. V skladu s petim odstavkom 156. člena ZUS/24 ima tožeča stranka v takem primeru pravico zahtevati povračilo škode pred sodiščem splošne pristojnosti. S tem zakon poleg neposrednega mehanizma za doseg izvršitve sodbe zagotavlja tudi dodatno obliko varstva v primeru, ko je zaradi neizvršitve nastala škoda.

⁵¹² Glej 153. člen ZUS/24.

⁵¹³ Prvi odstavek 154. člena ZUS/24.

⁵¹⁴ Drugi odstavek 154. člena ZUS/24.

⁵¹⁵ Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵¹⁶ Šikić, M. in Ofak, L. (2025) *Obveznost sudske odluke i izvrševanje prema novom zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine*, Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka 46(1), str. 197.

⁵¹⁷ Prvi odstavek 155. člena ZUS/24.

Nova ureditev je zato v primerjavi s prejšnjim ZUS bistveno bolj usmerjena v dejansko uresničitev sodnega varstva. Cilj takšne ureditve je predvsem preprečiti nastanek novih, nepotrebnih upravnih sporov, kar je povezano tudi z načelom učinkovitosti upravnega spora. Kljub temu je treba pri oceni nove ureditve ostati previden. Sama normativna krepitev izvršilnih mehanizmov namreč še ne omogoča sklepa, da se sodne odločbe zaradi novega ZUS/24 tudi dejansko izvršujejo hitreje in učinkoviteje. ZUS/24 se uporablja šele od 1. julija 2024, zato praktičnega učinka tudi teh novih mehanizmov še ni mogoče dokončno oceniti. Njihov dejanski pomen bo mogoče presoditi šele na podlagi nadaljnje sodne prakse, zlasti glede pogostosti uporabe zahtev za izvršitev, denarnih kazni ter možnosti, da sodišče samo odpravi z novo odločbo povzročeno neskladnost.

2.2.4. Razširjene možnosti reševanja upravnega spora brez glavne obravnave

Temeljno načelo hrvaškega upravnega spora je, da sodišče odloča na podlagi ustne, neposredne, javne glavne obravnave. Od tega so zakonsko predvidene nekatere izjeme.⁵¹⁸ V primeru upravnih sporov ima lahko prvi narok (nekateri) značilnosti predobravnavnega naroka, vendar pa se v praksi večina obravnav v upravnih sporih opravi na enem naroku.⁵¹⁹ Z novim ZUS/24 je bila razširjena možnost reševanja spora brez glavne obravnave. V skladu z 98. členom ZUS/24 lahko sodišče spor reši brez glavne obravnave, če je tožena stranka v celoti pripoznala tožbeni zahtevek; če postopek temelji na podlagi vzorčnega postopka; če sodišče ugotovi, da posamezna odločitev, dejanje ali upravna pogodba vsebuje pomanjkljivosti, ki preprečujejo presojo njihove zakonitosti; če tožča stranka izpodbija le uporabo prava, pri čemer dejstva niso sporna, stranki pa glavne obravnave tudi izrecno ne zahtevata; če se stranki izrecno strinjata, da sodišče spor reši brez glavne obravnave, pri čemer sodišče tudi ugotavlja, da za rešitev spora ni potrebno predložiti novih dokazov; če se na podlagi stanja spisa ugotovi, da je posamezna odločitev organa nezakonita, tožena stranka pa v odgovoru na tožbo ne zahteva glavne obravnave ali ne predlaga izvedbe katerega od dokazov. Slednji razlog za izdajo sodb brez glavne obravnave je bil prevzet iz sodne prakse in se praviloma nanaša na situacijo, ko je sodišče po prejemu odgovora na tožbo prepričano, da je zahtevek utemeljen, zato naj ne bi bilo nobene dejanske potrebe po naroku, ki ne sme biti samemu sebi namen.⁵²⁰

2.2.5. Pravna sredstva in prepoved dvojne razveljavitve

Pravna sredstva imajo v sistemu upravnega spora dvojno funkcijo. Po eni strani zagotavljajo možnost odprave morebitnih nepravilnosti pri odločanju upravnega sodišča, po drugi strani pa morajo biti urejena tako, da ne povzročajo nepotrebnega podaljševanja postopka in s tem zmanjšujejo učinkovitost sodnega varstva. Novi hrvaški ZUS/24 na tem področju ohranja temeljno strukturo prejšnje ureditve, vendar pomembno spreminja obseg in pogoje za uporabo posameznih pravnih sredstev.

⁵¹⁸ Glej 89. člen ZUS.

⁵¹⁹ Rajko, A. (2024). Dostopno na: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-4-epizoda-rasprava-i-rjesavanje-spora-bez-rasprave-radnje-u-sporu-59674-59907>.

⁵²⁰ Rajko, A. (2024). Dostopno na: <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-4-epizoda-rasprava-i-rjesavanje-spora-bez-rasprave-radnje-u-sporu-59674-59907>.

ZUS iz leta 2010 je pritožbo prvotno omejeval na primere, v katerih je sodišče samo meritorno odločilo o upravni zadevi. Kasnejše novele so pravico do pritožbe razširile, vendar so določene sodbe ostale izključene iz instančnega nadzora.⁵²¹ Novi ZUS/24 pritožbo še naprej omejuje zoper sodbo, s katero je upravni akt razveljavljen oziroma razglašen za ničnega in je zadeva prvič vrnjena v ponovno odločanje, ter zoper sodbo, s katero sodišče naloži izdajo upravnega akta.⁵²² Pomembna izjema velja, kadar sodišče ob vrnitvi zadeve v ponovno odločanje javnopravnemu organu naloži izdajo upravnega akta z določeno vsebino. V takšnem primeru je pritožba dopustna. Gre za t. i. navidezno kasacijo, pri kateri je zadeva formalno vrnjena upravni organu v ponovno odločanje, vendar je vsebina njegove bodoče odločitve v bistvenem že določena s sodbo upravnega sodišča. Učinki takšne odločitve se zato približujejo odločanju v sporu polne jurisdikcije.⁵²³ Takšna ureditev odpira pomembno vprašanje glede obsega pritožbenega nadzora. Ob širši razlagi bi bilo mogoče izpodbijati sodbo v celoti, medtem ko bi restriktivna razlaga pritožbo omejila zgolj na tisti del sodbe, v katerem je sodišče določilo vsebino upravnega akta, ki ga mora izdati upravni organ.⁵²⁴ Posebnost je tudi v tem, da drugi odstavek 127. člena ZUS/24 določa vsebino bodočega upravnega akta v obrazložitvi sodbe.

Pritožbeni postopek v novi ureditvi ostaja podoben prejšnjemu sistemu. Pritožbo mora stranka vložiti v 15 dneh od vročitve sodbe, in sicer pri sodišču prve stopnje.⁵²⁵ Upravno sodišče mora nepravčasno ali nedopustno pritožbo oziroma pritožbo neupravičene osebe zavreči v 15-dnevnem instruksijskem roku. Če je pritožba nepopolna ali nerazumljiva, mora sodišče pritožnika pozvati k njeni dopolnitvi oziroma popravi. Pritožbeni razlogi so bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, napačno ali nepopolno ugotovljeno dejansko stanje ter napačna uporaba materialnega prava. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo je pomembna novost, da ZUS/24 taksativno določa absolutne bistvene kršitve določb postopka, s čimer želi povečati predvidljivost pritožbenega nadzora.⁵²⁶ Novi zakon hkrati podrobneje ureja položaj, v katerem mora VUSRH o zadevi odločiti samo. Če ugotovi absolutno bistveno kršitev določb postopka ali da prvostopenjsko sodišče odločilnega dejstva ni ugotovilo oziroma ga je ugotovilo napačno, mora zadevo praviloma vrniti v ponovno odločanje.⁵²⁷ Pomembna omejitev je, da se lahko zadeva v ponovno odločanje vrne samo enkrat.⁵²⁸ Čeprav takšna ureditev omejuje možnost ponavljajočega se vračanja zadeve med prvostopenjskim in pritožbenim sodiščem, je njen pomen treba razumeti tudi v povezavi z močnejšim poudarkom novega ZUS/24 na odločanju v sporu polne jurisdikcije.

Dostop do VUSRH po novi ureditvi ostaja razmeroma širok. V primerjavi s slovensko ureditvijo ZUS/24 ne zahteva kumulativne izpolnitve pogojev, po katerih bi bila pritožba dopustna le, če je

⁵²¹ Glej 66. člen in 66.a člen prejšnjega hrvaškega ZUS; Staničić, F., Britvić V., Bosiljka, Horvat, B. (2017) *Komentar Zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Narodne novine, str. 219–225.

⁵²² Glej 127. člen ZUS/24.

⁵²³ Đerđa, D. (2024) *Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine*. Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 31 / Sessa, Đuro (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, d. o. o., Zagreb, str. 289.

⁵²⁴ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵²⁵ Glej 131. člen ZUS/24.

⁵²⁶ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵²⁷ Glej 135. člen ZUS/24.

⁵²⁸ Glej 135. člen ZUS/24.

upravno sodišče najprej samo ugotovilo drugačno dejansko stanje in na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt.⁵²⁹ Pritožba je zato mogoča tudi v primeru, ko je prvostopenjsko sodišče upravni akt spremenilo, ne da bi pred tem ugotovilo drugačno dejansko stanje. Takšno široko dostopnost pritožbenega sodišča je z vidika učinkovitosti sodnega varstva lahko vprašljiva. Če je upravno sodišče na prvi stopnji odločalo v sporu polne jurisdikcije in je pri tem uporabilo isto dejansko stanje, ki je bilo ugotovljeno že v upravnem postopku, je pritožbeni nadzor lahko predvsem podvajanje pravnega nadzora.⁵³⁰ V takšnem primeru sodišče ne odloča prvič o pravicah in obveznostih stranke, temveč opravlja sodni nadzor nad delovanjem izvršilne oblasti. Široko pravico do pritožbe je zato treba tehtati tudi z vidika zahteve po odločanju brez nepotrebnega odlašanja.

Nekaj pomembnih novosti ZUS/24 se nanaša na obnovo upravnega spora. Po novem je obnova dopustna tudi zoper sklepe, s katerimi je bil postopek končan.⁵³¹ Zakon je hkrati dodal nove obnovitvene razloge. Med drugim je obnova mogoča, če je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo kršitev človekove pravice ali temeljne svoboščine oziroma če je bila sklenjena poravnava na podlagi 39. člena EKČP ali je država pogodbenica enostransko priznala kršitev Konvencije v skladu s 62.A členom Poslovnika ESČP.⁵³² V primerjavi s slovensko ureditvijo je pomembna tudi možnost obnove v primeru razveljavitve sodbe, izdane v vzorčnem postopku. Gre za rešitev, ki je povezana s posebno funkcijo vzorčnega postopka; če je bila sodna odločba, na kateri temelji odločanje v drugih zadevah, pozneje razveljavljena, mora pravni red omogočiti ustrezen mehanizem za ponovno presojo posledic takšne odločitve.

Drugo izredno pravno sredstvo je zahteva za izredno presojo zakonitosti pravnomočne odločbe (*zahtjev za izvanredno preispitivanje zakonitosti pravnomočne odluke*). Gre za posebno pravno sredstvo, o katerem odloča Vrhovno sodišče Republike Hrvaške in katerega temeljni namen je varstvo javnega interesa oziroma zagotavljanje enotne uporabe prava. Razlog za njegovo uporabo je posebej resna kršitev materialnega ali procesnega prava, ki lahko ogrozi enotno uporabo prava in enakost naslovnikov pri njegovi uporabi.⁵³³ ZUS/24 je pri tem razširil krog oseb, ki lahko vložijo zahtevo. Poleg Državnega odvetništva Republike Hrvaške jo lahko pod določenimi pogoji vloži tudi stranka upravnega spora. To je mogoče zlasti takrat, ko je državno odvetništvo v upravnem sporu nastopalo kot stranka oziroma zastopalo toženca ali kadar stranki v zakonskem roku ni sporočilo, ali bo zahtevo vložilo, oziroma ji ni obrazložilo razlogov za svoje stališče, da pogoji za izredno presojo niso izpolnjeni.⁵³⁴ Zahteva za izredno presojo zakonitosti je zato po svoji funkciji drugačna od pritožbe. Medtem ko je pritožba namenjena predvsem varstvu pravic in pravnih interesov strank ter nadzoru nad pravilnostjo odločanja prvostopenjskega sodišča, je namen izredne presoje

⁵²⁹ Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵³⁰ Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵³¹ Prvi odstavek 137. člena ZUS/24.

⁵³² Zakon o ratifikaciji EKČP in njenih protokolov, Ur. l. RS – MP, št. 7/94; Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵³³ Đerđa, D. (2024) *Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2024. godine*. Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse - Godišnjak 31 / Sessa, Đuro (ur.). Zagreb: Hrvatsko društvo za građanskopravne znanosti i praksu; Organizator, d. o. o., Zagreb, str. 294.

⁵³⁴ Glej 140., 141. člen ZUS/24.

zakonitosti predvsem zagotavljanje enotne uporabe prava in pravne predvidljivosti.⁵³⁵ Takšna zasnova tudi pojasnjuje posebno vlogo Vrhovnega sodišča Republike Hrvaške v sistemu upravnega sodstva. Vrhovno sodišče ni splošna tretja instanca v upravnih sporih, temveč je njegova vloga pri izredni presoji zakonitosti usmerjena predvsem v varstvo javnega interesa in enotnosti sodne prakse. Če bi bila njegova vloga razumljena predvsem kot dodatna instanca za varstvo subjektivnih pravic posamezne stranke, bi se povečala nevarnost večstopenjskega podvajanja sodnega nadzora in s tem podaljševanja postopkov.

Celotna ureditev pravnih sredstev po ZUS/24 tako kaže na poskus vzpostavitve ravnotežja med učinkovitostjo postopka, pravico do sodnega varstva in zagotavljanjem enotne uporabe prava. Na eni strani zakon omejuje pritožbo in možnost večkratnega vračanja zadeve v ponovno odločanje ter s tem zmanjšuje nevarnost dolgotrajnega odločanja. Na drugi strani pa ohranja relativno širok dostop do pritožbenega sodišča, uvaja dodatne možnosti obnove ter ohranja izredno presojo zakonitosti pravnomočnih odločb pred Vrhovnim sodiščem. Ureditev pravnih sredstev je zato z vidika učinkovitega sodnega varstva ambivalentna. Omejitev ponavljajočega se instančnega odločanja lahko prispeva k hitrejšemu zaključku spora, vendar široko zasnovana pritožba hkrati omogoča dodatni sodni nadzor tudi v primerih, v katerih je bila zadeva že vsebinsko presojena na prvi stopnji. Pri presoji novega ZUS/24 bo zato pomembno spremljati, ali bo sodna praksa uspela vzpostaviti ravnotežje med obema ciljema: zagotavljanjem zadostnega sodnega nadzora in preprečevanjem nepotrebnega podvajanja sodnega odločanja.

2.2.6. Notranja specializacija sodišč in VUSRH

Čeprav na Hrvaškem nimajo samostojnih specializiranih upravnih sodišč, ki bi samostojno reševala zgolj določena vprašanja iz upravnopravnega področja (na primer davčna vprašanja ali azilno pravo), imajo predvideno specializacijo dela po področjih znotraj obstoječih upravnih sodišč v obliki organiziranih specializiranih oddelkov. Prvostopenjska upravna sodišča imajo t. i. specializirane sodne oddelke. Sodni oddelki delujejo v okviru treh vrst specializacij, ki zajemajo posamezne skupine upravnopravnih področij: finančno, nepremičninsko-gradbeno-komunalno in socialno-delovno-azilno področje.⁵³⁶ Zadeve iz splošne uprave se dodeljujejo sodnikom vseh oddelkov.⁵³⁷ Na VUSRH je ustanovljen Oddelek za pokojnine, invalidnost in zdravje, Oddelek za finance in delo, Oddelek za stvarno pravo, Svet za odločanje o zahtevah za oceno zakonitosti splošnih aktov, Oddelek za spremljanje in preučevanje sodne prakse ter Oddelek za spremljanje evropskih predpisov in sodne prakse Sodišča Evropske unije in Evropskega sodišča za človekove pravice.⁵³⁸

Takšna organizacijska specializacija lahko pomembno prispeva k učinkovitosti upravnega sodstva. Razporejanje zadev po vsebinsko opredeljenih področjih omogoča, da sodniki praviloma obravnavajo ožji in bolj homogen sklop upravnopravnih vprašanj, zaradi česar lahko postopoma

⁵³⁵ Bedić, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵³⁶ Upravno sodišče v Reki (2026). Dostopno na naslovu: <https://sudovi.hr/hr/usri/o-sudovima/specijalizacija-referada>.

⁵³⁷ Upravno sodišče v Reki (2026). Dostopno na naslovu: <https://sudovi.hr/hr/usri/o-sudovima/specijalizacija-referada>.

⁵³⁸ Visoko upravno sodišče Republike Hrvaške, 2026. Dostopno na naslovu: <https://sudovi.hr/hr/vusrb/o-sudovima/organizacija-rada>.

razvijajo večjo strokovno specializacijo in bolj poglobljeno poznavanje relevantne zakonodaje ter sodne prakse. To je posebej pomembno na področjih, za katera je značilna kompleksna in pogosto spreminjajoča se ureditev. Hrvaška ureditev tako omogoča, da se prednost specializiranega sodstva doseže brez oblikovanja novih samostojnih specializiranih sodišč, temveč že z notranjo organizacijo obstoječih upravnih sodišč.

2.3. Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno prenesti v slovenski pravni red

Ocenjujemo, da je najpomembnejša lastnost hrvaškega ZUS/24, ki bi bila koristna tudi za slovensko ureditev, celovita regulacija upravnega spora v enem samem zakonu. S tem je odpravljena podredna uporaba pravil pravnega postopka, ki je v hrvaški upravnosodni praksi povzročala nemalo težav. S primerljivimi izzivi se namreč srečuje slovensko upravno sodstvo, posebej od novele ZPP-E dalje, ki je spremenila razmerje med ZUS-1 in pravili pravnega postopka. Celovita ureditev pravil upravnega spora v enem zakonu bi terjala presojo, katere institute pravnega postopka je potrebno urediti v ZUS-1 in kako jih ustrezno prilagoditi posebnostim upravnega spora. Takšen pristop bi pripomogel predvsem k jasnosti procesnih pravil, ki so v slovenski upravnosodni praksi (pre)pogosto odvisna šele od interpretacije najvišjega sodišča v državi in so v tem smislu pojasnjena za nazaj.

Prav tako bi bila dobrodošla omejitev predpisovanja prednostnega oziroma drugače časovno usmerjenega odločanja upravnega sodstva, pri čemer je v zvezi s tem vprašljiv način ustrezne regulacije. Prepoved določanja posebnih rokov, v katerih mora Upravno sodišče sprejeti odločitev, s sistemskim zakonom, kakršen je ZUS-1, ne more preprečiti sprejemanja specialnih predpisov, ki bi takšna pravila vsebovala. To izhaja iz prirejenosti zakonov v slovenskem pravnem redu. Praksa kaže, da tudi zahteva po podrobnem pojasnjevanju posebnih ureditev v predlogih zakonov ni zadostno in učinkovito jamstvo za kakovostno področno urejanje upravnega spora.

Za slovenski sistem upravnega spora bi bila zanimiva tudi celovita ureditev izvrševanja sodnih odločb (v primeru neizdaje upravnega akta v predpisanem roku oziroma zaradi nespoštovanja stališč sodišča v ponovljenem postopku), in sicer na način, ki stranki omogoča izvršitev odločbe upravnega sodišča brez, da bi bilo ob tem treba vložiti novo tožbo v upravnem sporu. Hrvaška ureditev kaže na nekatere pomanjkljivosti, ki bi jih veljalo obravnavati, predvsem, kakšno je razmerje med izvršitvijo sodne odločbe v upravnem sporu in ponovno vloženo tožbo v upravnem sporu. V luči razbremenjevanja Upravnega sodišča s ponavljajočimi se upravnimi spori v istih zadevah bi bila takšna razmejitev nujna, obenem pa tudi izjemno zahtevna, saj sistem izvrševanja sodnih odločb stranki ne sme preprečevati uresničevanja pravice do sodnega varstva. Menimo, da v slovenski pravni red ne gre prevzeti restriktivnega mehanizma predpisovanja kazni predstojnikov organov, ki v predpisanem roku ne izdajo naloženega upravnega akta oziroma v ponovljenem upravnem postopku ne sledijo stališčem upravnega sodstva. Takšen način izvrševanja sodnih odločb ne upošteva morebitnih sistemskih vrzeli v delovanju javne uprave in v tej posledici ni (nujno) učinkovit.

Ena pomembnejših lastnosti hrvaškega upravnega spora je tudi pristojnost Visokega upravnega sodišča za presojo (nekaterih) splošnih pravnih aktov. Ta rešitev je lahko zanimiva tudi za Slovenijo, kjer so že dlje časa prisotne razprave o prenosu nekaterih pristojnosti z ustavnega na upravno

sodstvo. Za ureditev takšnih pristojnosti pa po dosedanji ustavnosodni praksi ne bi zadostovala novelacija zakona, ki ureja upravi spor, temveč bi bile potrebne sistemske ustavne spremembe.⁵³⁹

3. Avstrija

3.1. Splošno o upravnem sporu v Avstriji

3.1.1. Zgodovinski okvir in stara ureditev pred letom 2014

Zgodovinsko gledano je v Avstriji že od druge polovice 19. stoletja obstajalo izrazito centralizirano, enostopenjsko upravno sodstvo, ki ga je izvajalo izključno Upravno sodišče Republike Avstrije (*Verwaltungsgerichtshof*, VwGH).⁵⁴⁰ Pristojnost tega sodišča je bila opredeljena z generalno klavzulo (splošno določena pristojnost), a je bila omejena s subjektivnim kriterijem, saj je moral posameznik dokazati neposreden poseg v svoje pravice.⁵⁴¹ VwGH je imel sprva le kasatorična pooblastila, saj je veljalo togo ustavnopravno prepričanje, da bi vsebinsko (reformatorično) odločanje sodišča pomenilo nedopusten poseg sodne veje oblasti v pristojnosti izvršilne oblasti.⁵⁴² Ključni prelom se je zgodil leta 1991, ko so bili z namenom uskladitve avstrijskega pravnega reda z zahtevami 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP), predvsem glede pravice do ustne obravnave pred neodvisnim in nepristranskim tribunalom, ustanovljeni neodvisni upravni senati (*Unabhängige Verwaltungssenate*, UVS).⁵⁴³

3.1.2. Delovanje neodvisnih upravnih senatov (UVS) kot »sita« presoje

Neodvisni upravni senati so bili ustanovljeni na deželni ravni (v vsaki od 9 zveznih dežel) kot posebna oblika nadzora nad delovanjem uprave.⁵⁴⁴ Kljub temu, da ni šlo za sodišča v pravem pomenu, temveč za upravne organe, so imeli v ustavni ureditvi zagotovljeno popolno neodvisnost pri svojem delu, njihovi člani pa niso bili vezani na nobena navodila hierarhično nadrejenih organov.⁵⁴⁵ V praksi so UVS delovali kot izjemno pomembno »sito oz. filter« presoje, preden so zadeve prešle v končno sodno odločanje pred VwGH. UVS so imeli tako kasatorična kot tudi reformatorična pooblastila tekom obravnave pritožbe ter so opravljali polno presojo tako pravnih kot dejanskih vprašanj, zaradi česar so lahko upravne spore rešili meritorno.⁵⁴⁶ To je pomenilo, da se je v avstrijskem pravnem sistemu oblikoval specifičen model kvazi-sodnega odločanja na dveh stopnjah, kjer so UVS predstavljali prvo (kvazi-sodno) stopnjo, ki je s svojim delovanjem močno okrepila interni upravni nadzor, preden so se ti sploh lahko prenesli na VwGH.

⁵³⁹ Bedič, M., Žuber, B. (2026) *Modernizacija upravnega spora na Hrvaškem: med normativnim napredkom in sistemskimi dilemami*. Podjetje in delo.

⁵⁴⁰ Kerševan, E. (2001) *Upravni spor*. Magistrska naloga. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, str. 51.

⁵⁴¹ Kerševan, E. (2001) *Upravni spor*. Magistrska naloga. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, str. 51.

⁵⁴² Kraft, I. (2017) *Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof*. Verwaltungsarchiv, Bd. 100, str. 181.

⁵⁴³ Kerševan, E. (2001) *Upravni spor*. Magistrska naloga. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, str. 51.

⁵⁴⁴ Kraft, I. (2017) *Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof*. Verwaltungsarchiv, Bd. 100, str. 181.

⁵⁴⁵ Kraft, I. (2017) *Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof*. Verwaltungsarchiv, Bd. 100, str. 181.

⁵⁴⁶ Kerševan, E. (2001) *Upravni spor*. Magistrska naloga. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, str. 51.

3.1.3. Prednosti in slabosti UVS modela ter kako bi deloval v slovenskem pravnem redu

Sistem neodvisnih upravnih senatov (UVS) je med letoma 1991 in 2013 v precejšnji meri razbremenil VwGH. Za razliko od dotedanjega togega kasatoričnega sistema so lahko sami spremenili odločitev in s tem pospešili končno razrešitev spora. Predstavljali so tudi večjo lokalno dostopnost, saj je delovanje na ravni zveznih dežel pritožbeni postopek približalo državljanom ter omogočilo hitrejše odločanje. Glede na to, da so bili del izvršilne veje oblasti, čeprav so opravljali kvazi-sodne funkcije, so mnogi ustavni pravniki opozarjali na ustavna trenja.⁵⁴⁷ Prav tako je poleg deželnih UVS obstajalo preko 100 drugih specializiranih instančnih pritožbenih upravnih uradov, kar je povzročalo nepreglednost.⁵⁴⁸ Šlo je za enostopenjsko sodno varstvo, kar pomeni, da so imele stranke na voljo le eno pravo sodno instanco (VwGH), varstvo pa je bilo kljub filtru UVS preobremenjeno.⁵⁴⁹

Vpeljava neodvisnih upravnih senatov bi lahko v slovenskem pravnem prostoru predstavljala bistveno okrepitev internega upravnega nadzora. Ti organi bi bili organizacijsko umeščeni znotraj izvršilne veje oblasti (morda na ravni ministrstev ali kot samostojni organi), vendar bi jim zakonodajalec moral z zakonom zagotoviti popolno vsebinsko neodvisnost pri odločanju, s čimer bi njihovi člani morali uživati podobno stopnjo varstva pred navodili in pritiski kot sodniki. Glede na to, da bi senati delovali kot nekakšen filter, ki bi imeli polna pooblastila za spremembo odločb prvostopenjskih upravnih organov, bi lahko rešili večino sporov, posledično bi lahko razbremenili Upravno sodišče RS. Po drugi strani pa obstaja resen konceptualni konflikt zaradi načela delitve oblasti, saj kvazi-sodni organ znotraj uprave, ki opravlja tipično sodno funkcijo, zamegljuje mejo med izvršilno in sodno vejo oblasti. Prav tako bi lahko bilo problematično z vidika pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave RS), saj bi prenos odločanja na kvazi-sodna telesa lahko strankam dejansko otežil in podaljšal dostop do pravega, ustavno neodvisnega sodnega varstva.

3.1.4. Dvostopenjsko upravno sodstvo od leta 2014

Z ustavnimi spremembami, sprejetimi leta 2012, ki so začele veljati 1. januarja 2014, je Avstrija izvedla obsežno reformo upravnega sodstva. Ključni razlog za reformo je bila potreba po odpravi razdrobljenosti pritožbenih organov in vzpostavitvi preglednejšega ter ustavnoskladnega sistema neodvisnih sodišč, ki bi v celoti nadomestili prejšnje kvazi-sodne upravne organe.

Z reformo so bili neodvisni upravni senati (UVS) in več kot 100 pritožbenih upravnih organov ter uradov v celoti ukinjeni. Namesto njih je bil vzpostavljen model 9+2, ki na prvi sodni stopnji vključuje enajst novoustanovljenih upravnih sodišč:

- 9 deželnih upravnih sodišč (*Landesverwaltungsgerichte*, LVwG), ustanovljenih v vsaki izmed devetih zveznih dežel (kot npr. Deželno upravno sodišče Koroške), ki so splošno pristojna za zadeve iz deželne in zvezne izvršilne pristojnosti,
- Zvezno upravno sodišče (*Bundesverwaltungsgericht*, BVwG) s sedežem na Dunaju, ki odloča o pritožbah v splošnih upravnih zadevah iz zvezne pristojnosti (npr. azilni postopki),

⁵⁴⁷ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor – koncept upravnosodskega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 126.

⁵⁴⁸ Habernik, D. (2024) *Upravno sodstvo v Avstriji, predavanje na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani*, 5. december 2024.

⁵⁴⁹ Kraft, I. (2017) *Der Österreichische Verwaltungsgerichtshof*. Verwaltungsarchiv, Bd. 100, str. 182.

- Zvezno finančno sodišče (*Bundesfinanzgericht*, BFG), specializirano za davčne in carinske spore na ravni federacije.

Zoper odločitve teh sodišč je nato mogoče vložiti izredno pravno sredstvo na dve vrhovni instanci: Vrhovno upravno sodišče (*Verwaltungsgerichtshof*, VwGH) in Ustavno sodišče (*Verfassungsgerichtshof*, VfGH).

Pravna podlaga za reformo upravnega sodstva je 129. člen Zveznega ustavnega zakona (*Bundes-Verfassungsgesetz*, B-VG), ki določa vzpostavitev upravnih sodišč za razsojanje o zakonitosti delovanja javne uprave. Reformo dopolnjuje sklop postopkovnih zakonov, ki urejajo delovanje uprave in upravnega sodstva:

- Zakon o splošnem upravnem postopku (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, 1991),
- Zakon o upravnih kaznih (*Verwaltungsstrafgesetz*, 1991),
- Zakon o upravni izvršbi (*Verwaltungsvollstreckungsgesetz*, 1991) in
- Zakon o sodnem upravnem postopku (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz*, 2014), ki je bil sprejet posebej za potrebe delovanja novoustanovljenih upravnih sodišč.

Osrednja prednost reforme je bila nadomestitev razdrobljenega sistema več kot 100 posebnih pritožbenih organov (in približno 30 dodatnih zveznih organov na področju azilnega prava) z enotnim, preglednim modelom 9 + 2, devet deželnih upravnih sodišč ter dve zvezni upravni sodišči (BVwG in Zvezno finančno sodišče, BFG). Deželna upravna sodišča kot ključne prednosti reforme izpostavljajo kvalitativno okrepitev sistema pravnega varstva, preglednejšo in razumljivejšo strukturo, pospešitev postopkov s hitrejšo pravno varnostjo za stranke, okrepljeno storitev za državljane ter razbremenitev obeh sodišč VwGH in VfGH. Za razliko od prejšnjih upravnih pritožbenih organov, ki so pogosto delovali znotraj hierarhije uprave, odločajo na upravnih sodiščih sodnice in sodniki, ki uživajo polne ustavne sodniške garancije, zlasti v smislu neodvisnosti in vezanosti izključno na ustavo in zakon. To pomeni bistven kakovostni preskok z vidika 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP), ki zahteva dostop do neodvisnega in nepristranskega sodišča.

Kljub temu pozitivnemu prvemu vtisu je desetletje delovanja sistema razkrilo vrsto strukturnih problemov, ki so neposredno posledica same zasnove dvostopenjskega modela. Posebnost avstrijskega modela je predvsem v tem, da njegove »dve stopnji« ni mogoče razumeti kot dve klasični instanci polne sodne presoje. Upravno sodišče odloča kot primarni sodni forum za izpodbijanje upravnih odločb, medtem ko je VwGH predvsem kasacijsko sodišče, katerega pristojnost je praviloma omejena na pravna vprašanja temeljnega pomena. VwGH torej ni splošna pritožbena instanca, ki bi ponovno presojala celotno dejansko in pravno stanje zadeve, temveč ima predvsem nalogo zagotavljanja enotne uporabe upravnega prava in razvoja njegove razlage. Takšna ureditev odpira temeljno vprašanje, ali je mogoče avstrijski sistem sploh označiti kot dvostopenjsko sodno varstvo v tradicionalnem pomenu besede oziroma ali gre prej za kombinacijo ene polne sodne instance in ene omejene kasacijske instance. Prav ta razmejitev je pomembna tudi z vidika učinkovitega sodnega varstva. Upravno sodišče mora praviloma samo opraviti potrebno presojo zadeve, vključno z ugotavljanjem dejanskega stanja, medtem ko VwGH praviloma ne nastopa kot sodišče tretje stopnje glede dejanskih vprašanj. Če VwGH ugotovi, da je bila odločitev upravnega sodišča nezakonita, jo praviloma odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje; upravno sodišče je pri tem vezano na pravno stališče VwGH. Sistem tako temelji na funkcionalni delitvi: upravna

sodišča naj zagotavljajo celovito sodno kontrolo konkretnega upravnega odločanja, VwGH pa naj skrbi predvsem za enotnost in razvoj upravnega prava. V praksi se s tem pojavlja vprašanje, koliko je mogoče takšno delitev funkcij uresničevati brez nevarnosti podaljševanja postopka. Če upravno sodišče zadevo obravnava meritorno, nato pa VwGH odločitev odpravi in zadevo vrne v ponovno odločanje, lahko pride do ponavljanja postopka pred upravnim sodiščem. Problem je še izrazitejši v kompleksnih upravnih zadevah, v katerih je potrebno obsežno ugotavljanje dejanskega stanja. Predlog sprememb *Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz* (VwGVG) iz leta 2026 med drugim predvideva možnost, da upravno sodišče pod določenimi pogoji upravnemu organu naloži izvedbo posameznih preiskovalnih oziroma tehničnih dejanj (*Ermittlungsauftrag*).⁵⁵⁰ Predlagani novi 23.a čln VwGVG bi omogočil, da upravno sodišče v postopku o pritožbi zoper upravno odločbo (*Beschreibbeschwerde*) ali pritožbi zoper molk organa (*Säumnisbeschwerde*) naloži upravnemu organu izvedbo določenih preiskovalnih dejanj. Vendar morata biti izpolnjena dva pogoja, in sicer ta možnost mora biti predvidena z zveznim ali deželnim zakonom, in organ mora imeti tehnična sredstva, ki jih upravno sodišče nima, zaradi katerih bi lahko določeno ugotovitev oziroma izračun opravil bistveno hitreje kot sodišče. Pomembno je, da predlog govori predvsem o »*Berechnungen oder vergleichbare Ermittlungen*«, torej o izračunih oziroma primerljivih, pretežno tehničnih opravilih. Ponovna vključitev upravnega organa v proces ugotavljanja dejanskega stanja zato pomeni določeno korekcijo tega modela. Ne pomeni sicer vrnitve k prejšnjemu sistemu upravne pritožbe, vendar kaže na spoznanje, da popolna ločitev upravnega in sodnega odločanja v vseh primerih ni nujno najbolj učinkovita rešitev.

3.2. Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu

3.2.1. Pristojnost meritornega odločanja (v sporu polne jurisdikcije)

Najpomembnejša novost avstrijske reforme je dolžnost Upravnega sodišča prve stopnje, da samo odloči o vsebini upravne zadeve (meritorna odločba), namesto da bi izpodbijani akt razveljavilo (kasacija) in zadevo vrnilo upravnemu organu. Ta obveznost je določena v drugem odstavku 28. člena VwGVG, kjer je določeno, da mora sodišče o pritožbi samo odločiti po vsebini, če so ugotovljena ustrezna dejstva (tj. na podlagi spisa) in če je bilo ugotavljanje ustreznih dejstev s strani upravnega sodišča ter je v prid pospešitvi postopka oz. je povezano z znatnimi prihranki stroškov. Vrnitev zadeve upravnemu organu v ponovno odločanje je dovoljena v izjemnih primerih, in sicer v primeru posebej očitnih pomanjkljivosti organa pri ugotavljanju dejanskega stanja, poleg tega pa mora biti tudi izkazano, da ni učinkovito, da bi sodišče zadevo samo rešilo. S tega vidika imajo avstrijska upravna sodišča I. stopnje obsežna pooblastila, zato jih lahko označimo kot da so nekakšen hibrid, ki izvajajo sodni nadzor nad upravo, hkrati pa delujejo tudi kot upravni organ.⁵⁵¹ Vloga avstrijskega upravnega sodnika tako ni zgolj v celovitem preverjanju zakonitosti upravnih odločb, temveč zlasti v iskanju rešitve in tudi odločanju o zadevi namesto uprave.

Sistem temelji na aktivnem sodelovanju uprave tudi med sodnimi postopki. Upravni sodnik lahko reši upravni spor po njegovi vsebini, ker se odločitve izdajajo *ex nunc* na podlagi dejanskega stanja

⁵⁵⁰ Glej <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/rlw/rechtsmonitorings/Aenderung-des-Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes-ME> (dostopano 30. 8. 2026)

⁵⁵¹ Judicial reviews in Austrian Administrative Jurisdiction – resolution of disputes on the merits of the case, 2025, str. 2.

in pravne ureditve v času izdaje sodne odločbe.⁵⁵² Poleg tega daje zakon upravnemu sodniku pri ugotavljanju materialne resnice tudi precej pooblastil, ki jih lahko izvaja po uradni dolžnosti (kot na primer dostop do informacij, ki jih zagotavljajo državne podatkovne zbirke), saj je predvidena subsidiarna raba pravil avstrijskega zakona o splošnem upravnem postopku.

Upravna sodišča I. stopnje pa lahko namesto uprave odločajo tudi v primeru, ko upravni organ o vlogi stranke ne odloči pravočasno (molk organa). Upravni organ je načeloma dolžan v skladu s 16. členom VwGVG odločiti najdlje v treh mesecih, razen če posamezen zakon ne določa drugače. Če organ ne izda odločbe v predpisanem roku mora pritožbo predložiti upravnemu sodišču skupaj z vsemi dosedanjimi akti iz upravnega postopka. Če organ vlogo pred iztekom roka treh mesecev preda upravnemu sodišču, lahko sodišče upravnemu organu še vedno da čas za odločitev (do treh mesecev po vložitvi vloge), nato pa se pristojnost za odločanje v vsakem primeru prenese na upravno sodišče I. stopnje.

Lažji in hitrejši dostop do neodvisnega sodnega nadzora ter aktivna vloga upravnih sodnikov v Avstriji z meritorno (dokončno) rešitvijo sporov o upravnih zadevah strankam vsekakor prinaša učinkovito pravno varstvo, saj slednje prispeva k hitrejši odločitvi o vsebini upravne zadeve. Odločitve temeljijo na posodobljenem dejanskem in pravnem stanju (odločanje *ex nunc*), s čimer se preprečuje ponovno odpiranje upravnih postopkov.

3.2.2. Zahteva za določitev roka

V avstrijskem upravnem sodnem sistemu je institut zahteve za določitev roka (*Fristsetzungsantrag*) ključno sredstvo za zagotavljanje učinkovitega varstva pravic v primerih, ko upravno sodišče I. stopnje ne odloči pravočasno. V skladu s 34. členom VwGVG je upravno sodišče I. stopnje dolžno odločiti o vlogah strank za začetek postopka in o pritožbah brez nepotrebnega odlašanja, najpozneje v šestih mesecih po njihovem prejemu. Izjemoma po drugem odstavku navedenega člena v tek roka ni vključeno obdobje, v katerem je postopek prekinjen do pravnomočne odločitve o predhodnem vprašanju ter čas postopka, ki bi tekel tudi pred Vrhovnim upravnim sodiščem, Ustavnim sodiščem ali Sodiščem EU. Če upravno sodišče I. stopnje ne odloči v šestmesečnem roku, lahko stranka vloži zahtevo za določitev roka (*Fristsetzungsantrag*), o kateri odloča Vrhovno upravno sodišče (VwGH). Slednje lahko upravnemu sodišču I. stopnje (VwG) nato določi nov (dodatni) rok, do katerega mora odločiti. Čeprav se s tem institutom (*Fristsetzungsantrag*) zagotavlja nadzor nad sodno pasivnostjo, se lahko postavijo vprašanja o posegu v načelo neodvisnosti sodišč, saj VwGH vsiljuje rok VwG. V konkretnem primeru slednje ni problematično, saj ne gre za poseg v vsebino odločitve, temveč funkcionalno nadrejeno sodišče prvostopenjskemu sodišču le nalaga, da se odločitev sprejme v določenem časovnem okviru, ne da bi pri tem vsebinsko opredeljevalo odločitev.

⁵⁵² Judicial reviews in Austrian Administrative Jurisdiction – resolution of disputes on the merits of the case, 2025, str. 2.

3.2.3. Odločanje po sodniku posamezniku v roku šestih mesecev

Avstrijski VwGVG v 2. členu določa pravilo, da upravno sodišče praviloma odloča preko enega sodnika posameznika, razen če drug zakon ne določa drugače. To zmanjšuje organizacijske in časovne zahteve, saj ni potrebna uskladitev veččlanskega senata sodnikov, skrajša se tudi priprava sodne odločbe in pospeši obravnavanje zadev. V skladu s 47. členom omenjenega zakona se naj bi postopek pred upravnim sodiščem zaključil na eni sami glavni obravnavi. V 34. členu VwGVG je predpisan rok šest mesecev, v katerem je upravno sodišče dolžno odločiti o pritožbah strank oz. drugih vlogah za začetek postopka brez nepotrebnega odlašanja. Rok za odločitev začne teči od prejema vložene pritožbe. V tek roka pa niso vključena obdobja, v katerih je postopek prekinjen do pravnomočne odločitve o predhodnem vprašanju in čas postopka, ki poteka pred Vrhovnim upravnim sodiščem, Ustavnim sodiščem ali Sodiščem EU.

3.2.4. Izvedba obravnave z video-konferenco

Uporaba videokonferenc na avstrijskih sodiščih ni zgolj tehnična rešitev, temveč gre za procesni institut, ki spreminja način izpeljave ustnih obravnav in izvajanje dokazov. V Avstriji je ta razvoj povezan z zakonskimi možnostmi in sodno prakso, ki je v času pandemije Covida-19 relativno hitro uvedla video tehnologijo z namenom ohranitve delovanja sodstva. Avstrijsko ministrstvo za pravosodje (*Bundesministerium für Justiz*, BMJ) zagotavlja centralizirano podporo za videokonferenčne sisteme. Tehnologija se uporablja za zaslišanje strank, prič in izvedencev. Od leta 2011 se mora videokonferenca uporabiti kot primarna izbira za zaslišanje prič, ki so od daleč.⁵⁵³ Klasična pomoč sodišč (da pričo zasliši drugo sodišče) se uporabi le, če je to bolj ekonomično ali nujno iz posebnih razlogov. Identiteta osebe se preveri z osebnim dokumentom s fotografijo in v okviru samega zaslišanja. V skladu s 25.a. členom VwGVG lahko upravno sodišče opravi obravnavo z uporabo tehnične opreme z avdio in videom prenosom le na podlagi privolitve strank. Videokonference olajšajo logistiko na sodišču (rezervacije sodnih dvoran, usklajevanje terminov) ter prispevajo k zmanjšanju odsotnosti prič, saj so lahko slednje prisotne na obravnavi na daljavo. Prav tako se z videokonferencami lahko zmanjšajo tudi sodni stroški. Kljub temu da obravnava poteka digitalno, mora biti zagotovljeno načelo javnosti. To avstrijska sodišča rešujejo tako, da se video prenos v živo predvaja na zaslonu v sodni dvorani. Slednje pomeni, da sodnik obravnave ne sme voditi od doma.

3.2.5. Specializirana upravna sodišča in Vrhovno upravno sodišče

Glavni steber prve stopnje upravnega sodstva v Avstriji predstavlja devet deželnih upravnih sodišč, po eno v vsaki avstrijski zvezni deželi. Poleg deželnih sodišč pa obstajata tudi dve zvezni upravni sodišči, ki se prav tako štejeta za sodišči prve stopnje, in sicer Zvezno upravno sodišče (*Bundesverwaltungsgericht*), ki odloča o pritožbah proti odločitvam zveznih upravnih organov v zadevah zvezne uprave (na primer: migracijska vprašanja in azil, okolje, promet, socialna zavarovanja) in Zvezno finančno sodišče (*Bundesfinanzgericht*). Zvezno upravno sodišče s podružnicami, ki ima sedež na Dunaju, je največje sodišče v Avstriji (s približno 620 zaposlenimi

⁵⁵³ Več v Nunner-Krautgasser, B. in Königshofer, S. (2026) *NATIONAL REPORT FOR AUSTRIA ON ELECTRONIC EVIDENCE AND VIDEOCONFERENCING*. Dostopno na: https://www.pf.um.si/site/assets/files/7177/austria_evidence_final.pdf (25.01.2026).

in 220 sodniki).⁵⁵⁴ Odloča o pritožbah zoper odločitve upravnih organov zaradi nezakonitosti, zoper izvajanje neposredne upravne oblasti za izdajanje odredb in uporabo prisilnih pooblastil zaradi nezakonitosti ter zaradi kršitev dolžnosti odločanja s strani upravnega organa v določenem roku (molke organa).⁵⁵⁵

Zvezno finančno sodišče (*Bundesfinanzgericht*), ki je bilo ustanovljeno v okviru večje upravnosodne reforme leta 2014 s ciljem izboljšanja pravnega varstva v davčnih zadevah in razbremenitvi Vrhovnega upravnega sodišča (*Verwaltungsgerichtshof*), odloča o pritožbah v davčnih, carinskih, finančnih kazenskih in subvencijskih zadevah (na primer dohodnina, vključno z odmero davka od dohodkov pravnih oseb, davek na dodano vrednost in družinski dodatek) ter v zadevah dunajskih državnih in občinskih davkov ter upravnih prekrških v zvezi z davki na podlagi Zveznega davčnega zakonika (*Bundesabgabenordnung*, BAO).⁵⁵⁶ Davčni urad mora načeloma izdati predhodno odločbo o pritožbi. Pritožba zoper predhodno odločbo pa se lahko vloži v roku enega meseca z zahtevo za predložitev pritožbe Zveznemu finančnemu sodišču. O pritožbah običajno odloča sodnik posameznik ali v določenih primerih senat (272. člen BAO). V senatu sodelujejo tudi sodniki porotniki, ki jih imenujejo zakonsko določena poklicna združenja (Delovna zbornica, Gospodarska zbornica itd.), ki lahko s svojim kvalificiranim, specifičnim znanjem in prakso pripomorejo k odločitvi. Pritožba običajno nima odločilnega učinka, kar pomeni, da se pobiranje in izterjava davkov z vložitvijo pritožbe ne ustavlja (254. člen BAO). V sodnem postopku pred Zveznim finančnim sodiščem prav tako ne velja prekluzija glede predlaganja novih dokazov. To pomeni, da lahko pritožnik v sodnem postopku predlaga nove dokaze ali predstavi nova dejstva, vse dokler ni odločeno o njegovi pritožbi (270. člen BAO). Davčni zavezanci se lahko zoper odločitve Zveznega finančnega sodišča pritožijo na Vrhovno upravno sodišče (*Verwaltungsgerichtshof*, VwGH) ali na Ustavno sodišče (*Verfassungsgerichtshof*).

Vrhovno upravno sodišče (VwGH) je eno od treh avstrijskih vrhovnih sodišč in ima končno pristojnost v upravnih zadevah. Avstrijska zvezna ustava natančno določa mehanizme, s katerimi se lahko zadeve predložijo v obravnavo VwGH. Ta ureditev zagotavlja pravno varstvo v upravnih postopkih, pri čemer imajo fizične in pravne osebe aktivno legitimacijo za vložitev zahteve za revizijo odločb nižjih upravnih sodišč. Osrednji kriterij za vsebinsko obravnavo zahteve je obstoj pravnega vprašanja temeljnega pomena. V skladu z ustavno ureditvijo se vprašanje šteje za temeljno, če izpodbijana sodna odločba odstopa od ustreznih preteklih odločb VwGH, če o zadevnem vprašanju v sodni praksi še ni bilo odločeno ali če obstoječa sodna praksa o vprašanju ni dosledna. V kolikor zahteva ne vključuje vprašanja temeljnega pomena ali je formalno pomanjkljiva (npr. prepozna vložitev), se s sodno odredbo le-ta zavrže. Sodišče je razdeljeno na 21 senatov.⁵⁵⁷ Običajno odločajo v sestavi petih sodnikov, v enostavnejših primerih (npr. kazenske upravne zadeve) pa v sestavi treh sodnikov. V primerih, ko bi odločitev pomenila odstop od dosedanje prakse ali če praksa ni bila enotna, odloča razširjeni senat devetih sodnikov. Posamezniki se lahko na VwGH obrnejo tudi s tožbo zaradi molka v primeru procesne pasivnosti nižjih

⁵⁵⁴ Das Bundes-verwaltungsgericht, 2026, dostopno na: <https://www.bvwg.gv.at/organisation/Das-Bundesverwaltungsgericht.html>.

⁵⁵⁵ Das Bundes-verwaltungsgericht, 2026, dostopno na: <https://www.bvwg.gv.at/organisation/Das-Bundesverwaltungsgericht.html>.

⁵⁵⁶ BGBl. Nr. 194/1961.

⁵⁵⁷ Verwaltungsgerichtshof, 2026, dostopno na: <https://www.vwgh.gv.at/gerichtshof/organisation/index.html>.

upravnih sodišč ter v primeru sporov o pristojnosti. Od VwGH pa lahko redna sodišča (civilna ali kazenska) zahtevajo tudi opredelitev o zakonitosti odločitve upravnega organa ali nižjega upravnega sodišča (t. i. zahteva za izdajo ugotovitvene sodbe). Ta instrument ne služi neposrednemu varstvu posameznika, temveč zagotavlja usklajenost in zakonitost znotraj celotnega sodnega sistema. Odločitev VwGH o zakonitosti določenega akta je za redno sodišče, ki je zahtevo podalo, zavezujoča. To pomeni, da mora redno sodišče v svojem (civilnem ali kazenskem) postopku upoštevati ugotovitev VwGH o tem, ali je bil upravni akt skladen z zakonom ali ne.

4. Francija

4.1. Splošno o upravnem sporu v Franciji

Francija je ena od držav s specializiranim upravnim sodstvom in specializiranimi upravnimi sodniki, pri čemer je upravno sodstvo iz zgodovinskih razlogov formalno ločeno od rednega sodstva.⁵⁵⁸ Na začetku osemnajstega stoletja je v Franciji prevladovalo močno prepričanje, da je reševanje sporov med državo in njenimi podaniki stvar monarha ali organov, ki jih je imenoval on sam. Tako je Ludvik XIII. — na podlagi ediktov prejšnjih kraljev — izdal edikt iz *St. Germain-en-Layeja* iz leta 1641, s katerim je parlamentom⁵⁵⁹ prepovedal odločanje o zadevah, ki niso bile civilne narave, ter si pridržal izključno pravico do sojenja v zadevah, ki se nanašajo na državo, upravo in vlado.

Francoska revolucija je kljub novim institucijam ohranila ločitev uprave od sodstva. Tudi revolucionarni zakoni iz leta 1790 so tako rednim sodiščem prepovedovali poseganje v upravne zadeve,⁵⁶⁰ zaradi nezaupanja v redna sodišča pa je nadzor nad upravo sprva izvajala uprava sama. Kot sodnik v upravnem sporu je tako nastopal minister (teorija ministra-sodnika – fr. *théorie du ministre-juge*).⁵⁶¹ Kasneje se je v okviru izvršilne oblasti izoblikoval *Conseil d'Etat* kot svetovalni organ izvršilne veje oblasti, ki je ministru svetoval, kako odločiti v posameznem upravnem sporu, vendar v sporih ni odločal sam, pač pa je izvajanje sodne kontrole ostalo pridržano ministru (teorija pridržane sodne pristojnosti – fr. *justice retenue*).⁵⁶² Šele v času tretje republike (1870–1940) se je sistem dokončno oddaljil od koncepta ministra-sodnika, s čimer se je *Conseil d'Etat* kot upravno sodišče prve in edine stopnje osamosvojilo in postalo neodvisno od izvršilne veje oblasti. Do zadnje četrtine 19. stoletja se je tako v Franciji – precej prej kot v drugih evropskih državah – vzpostavil samostojen sistem upravnega sodstva.⁵⁶³

⁵⁵⁸ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 61.

⁵⁵⁹ Parlamenti so bili dvanajst francoskih regionalnih (aristokratskih) sodišč, ki so — podobno kot takratni britanski dom lordov — glasovala o zakonodaji (*lois*) in bila sodišča, ki so odločala o (regionalnem) pravu. Razpustila jih je francoska revolucija. Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 61–62.

⁵⁶⁰ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 61–62.
⁵⁶¹ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 12.

⁵⁶² Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 12.

⁵⁶³ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 63–64.

4.1.1. Pristojnost in sodna organizacija

Danes je upravno sodstvo razdeljeno na splošno – trostopenjsko – upravno sodstvo in specializirana upravna sodišča.

4.1.1.1. Prvostopenjska in drugostopenjska upravna sodišča

Prvostopenjska upravna sodišča (*tribunaux administratifs*) so bila ustanovljena leta 1953 z namenom razbremenitve *Conseil d'Etat* ki je bilo dotlej upravno sodišče prve in edine stopnje. Prvostopenjskih upravnih sodišč je 42, od tega v metropolitanski Franciji (brez čezmorskih ozemelj) 31, na čezmorskih ozemljih pa 11. Navkljub ustanovitvi prvostopenjskih upravnih sodišč je bil *Conseil d'Etat* še vedno preobremenjen s primeri – sedaj v njegovi vlogi instančnega sodišča. Zato so bila leta 1987 ustanovljena pritožbena upravna sodišča (*cours administratives d'appel*).⁵⁶⁴ Teh je 9, zadnje v Toulouseju je bilo ustanovljeno leta 2022. Po podatkih iz leta 2025 je sodnikov na upravnih sodiščih prve in druge stopnje 1.270.⁵⁶⁵ V letu 2021 je bilo prvostopenjskih upravnih sodnikov 912,⁵⁶⁶ kar je pomenilo približno 1,345 sodnika na 100.000 prebivalcev. Drugostopenjskih upravnih sodnikov je bilo v letu 2021 273 oziroma 0,403 sodnika na 100.000 prebivalcev.

V letu 2025 je prvostopenjsko upravno sodišče rešilo 283.136 zadev, od tega je bilo 62.249 odločitev v postopkih izdaje začasnih odredb (glej v nadaljevanju *juge des référés*). Drugostopenjsko upravno sodišče je rešilo 30.605 zadev, od tega 1.695 v postopku z izdajo začasne odredbe (*juge des référés*).⁵⁶⁷

Upravni sodniki v Franciji se delijo na dve skupini oziroma stanova. Prvi je stan sodnikov upravnih sodišč (*tribunaux administratifs*) in upravnih pritožbenih sodišč (*cours administratives d'appel*), drugi pa je stan sodnikov *Conseil d'Etat*.⁵⁶⁸ Upravne sodnike prve in druge stopnje imenuje na to funkcijo predsednik republike,⁵⁶⁹ na to mesto pa je možno priti po 4 kariernih poteh:⁵⁷⁰

- kot diplomant upravnih fakultet *École nationale d'administration* (ENA) oziroma od leta 2023 *Institut national du service public* (INSP), pod dodatnim pogojem 4 let delovnih izkušenj v državni upravi ali na primerljivih mestih v zasebnem sektorju;
- z izborom na natečaju za diplomante drugih fakultet z ustreznim obsegom delovnih izkušenj;
- na mesto upravnega sodnika so lahko v manjšem obsegu z izborom na natečaju imenovani tudi javni uslužbenci ali sodniki rednega sodstva;
- eno imenovanje pa je na voljo častniku v vojski, ki se želi poklicno prekvalificirati.

⁵⁶⁴ Brown, L. N., Bell J. (1989) *Recent Reforms of French Administrative Justice*, 8 C.J.Q. 71., str. 71.

⁵⁶⁵ Brošura s statističnimi podatki o upravnem sodstvu za leto 2025 dostopna na: <<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/les-chiffres-cles-de-la-justice-administrative-pour-l-annee-2025>> (27. 8. 2026).

⁵⁶⁶ Poročilo *Judiciary at a glance in France* s podatki za leto 2021. Dostopno na: <<https://rm.coe.int/france-2021-data-/1680ab89b7>> (27. 8. 2026), str. 8.

⁵⁶⁷ Brošura s statističnimi podatki o upravnem sodstvu za leto 2025 dostopna na: <<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/les-chiffres-cles-de-la-justice-administrative-pour-l-annee-2025>> (27. 8. 2026).

⁵⁶⁸ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press., str. 83.

⁵⁶⁹ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 145.

⁵⁷⁰ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 145 in 146.

Poleg tega lahko javni uslužbenci, sodniki rednega sodstva, univerzitetni profesorji in docenti zaprosijo za začasno premestitev v sodniški zbor upravnih in upravnih pritožbenih sodišč. Po treh letih lahko zaprosijo za trajno vključitev v ta sodniški stan.

V letu 2020 je bilo imenovanih 70 upravnih sodnikov, od tega 7 diplomantov ENA, 62 z izborom na natečaju in 1 z začasno premestitvijo.⁵⁷¹

4.1.1.2. *Conseil d'Etat*

Najvišje francosko upravno sodišče je *Conseil d'Etat* (Državni svet), ustanovljeno leta 1799. Ima več pristojnosti, med katerimi je najpomembnejša sodna. Ta obsega najprej revizijsko pristojnost, v okviru katere skrbi za enotnost upravnosodne prakse. Nadalje *Conseil d'Etat* izvaja pritožbeno pristojnost zoper odločitve pritožbenih upravnih sodišč kot prvostopenjskih sodišč v zadevah lokalnih volitev in pri odločanju o začasnih odredbah zaradi varstva ustavnih pravic (*référé-liberté*). To sodišče je tudi sodišče prve in edine stopnje pri presoji podzakonskih predpisov, pri volitvah na državni ravni in evropskih volitvah, ter pri upravnih sporih glede položaja najvišjih državnih uradnikov.⁵⁷² Nižjestopenjska upravna sodišča lahko *Conseil d'Etat* zaprosijo tudi za svetovalno mnenje pri reševanju svojih zadev. Poleg sodne pristojnosti ima to sodišče tudi svetovalno pristojnost. V okviru te deluje kot vrhovni pravni svetovalec vlade, ki mora obvezno podati mnenje o vseh vladnih predlogih zakonov (*projets de loi*), preden so predloženi parlamentu, ter o najpomembnejših predpisih, pri čemer presoja njihovo ustavno skladnost, jasnost besedila in pravno logiko.

V letu 2025 je bilo na *Conseil d'Etat* 241 sodnikov oziroma približno 1 sodnik na 285.000. Rešili so 10.693 zadev. Povprečna starost sodnika, imenovanega na to sodišče, je relativno nizka – 35 let. To je posledica načinov imenovanja sodnikov na to sodišče. Približno tri četrtine članov je imenovanih kot diplomantov ENA z vsaj štirimi leti delovnih izkušenj, preostali pa so imenovani v postopkih javnih natečajev, na katerih se za sodniško mesto potegujejo upravni sodniki prvo- in drugostopenjskih upravnih sodišč, zadnja kategorija imenovanj pa obsega kandidate izven sodstva.

4.1.1.3. *Specializirana upravna sodišča*

Poleg splošnih upravnih sodišč pozna Francija še nekatera specializirana upravna sodišča. Prvo takšno je azilno sodišče (fr. *Cour nationale du droit d'asile*), ki zagotavlja sodno kontrolo zakonitosti upravnega odločanja o prošnjah za mednarodno zaščito. Vse ostale zadeve s področja migracij pa obravnavajo splošna upravna sodišča.⁵⁷³ Po podatkih iz leta 2025 je bilo azilnih sodnikov 26 oziroma eden na 2.640.000 prebivalcev, ki so rešili 53.086 zadev.⁵⁷⁴

⁵⁷¹ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 146.

⁵⁷² Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 71.

⁵⁷³ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 78.

⁵⁷⁴ Brošura s statističnimi podatki o upravnem sodstvu za leto 2025 dostopna na: <<https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/rapports-d-activite/les-chiffres-cles-de-la-justice-administrative-pour-l-annee-2025>> (27. 8. 2026).

Sojenje na tem sodišču poteka po sodniku posamezniku ali pa v tri članskem senatu, v katerem je predsednik senata profesionalni sodnik, dva člana pa sta sodnika porotnika. Azilno sodišče odloči v roku 5 tednov od prejema vloge. Zoper njegove odločitve ni pritožbe, je pa možna ob izpolnjevanju splošnih pogojev revizija na *Conseil d'Etat*.⁵⁷⁵

Poleg azilnega je specializirano upravno sodišče tudi računsko sodišče (fr. *Cour de comptes*), ki nadzira finančno poslovanje javne uprave,⁵⁷⁶ in različni neodvisni tribunali s področja sociale in svobodnih poklicev (delavci v medicini, odvetniki ipd.).⁵⁷⁷

4.1.2. Zasnova upravnega spora

Postopek, po katerem teče upravni spor, je v celoti urejen s francoskim Zakonikom o upravnem sodstvu (fr. *Code de justice administrative*, v nadaljevanju CJA), za njegovo izvajanje pa so pristojna izključno upravna sodišča. Francoski Ustavni Svet (fr. *Conseil constitutionnel*) je v preteklosti že razveljavil zakon, s katerim se je preneslo pristojnost za določene upravne spore z upravnih sodišč na redna.⁵⁷⁸

Sodno varstvo v upravnem sporu je v Franciji zagotovljeno v več oblikah. Najbolj običajen je upravni spor zoper konkreten in posamičen upravni akt (*recours pour excès de pouvoir*), v katerem je mogoče zahtevati odpravo upravnega akta. Možen pa je tudi upravni spor zaradi kršitve upravne pogodbe oziroma zaradi odškodninske odgovornosti države ali spor v zvezi z določenimi upravnimi odločitvami s področja sociale ali davkov, v okviru katerega ima sodišče za rešitev spora več pooblastil kot le odpravo izpodbijanega akta (*recours de pleine juridiction*). V upravnem sporu veljajo med drugim načelo učinkovitega sodnega varstva, načelo kontradiktornosti (ki vsebuje pravico seznaniti in odzvati se na argumente in navedbe druge strani, pa tudi na ugotovitve in stališča sodišča v okviru njegove presoje po uradni dolžnosti), načelo javnosti, načelo sojenja v razumnem roku. Velja tudi načelo pisnega postopka, skladno s katerim komunikacija med strankami in sodiščem v prvi vrsti poteka pisno, kar pa ne izključuje ustne komunikacije na glavni obravnavi, ustna komunikacija pa je še poudarjena v primerih nujnih oziroma hitrih postopkov, v katerih bi izmenjava pisnih vlog potekala prepočasi. Velja tudi načelo zbornega sojenja, skladno s katerim upravna sodišča praviloma odločajo v senatu, obstajajo pa številne izjeme, na primer v azilnih sporih in sporih glede upravnih aktov v zvezi z izgonom.⁵⁷⁹

V Franciji uporaba pravnih sredstev znotraj upravnega postopka ni pogoj za sprožitev upravnega spora, ima pa stranka vselej možnost od uprave zahtevati ponovno presojo odločitve v zadevi (člen L411-2 Zakonika o odnosih med javnostjo in upravo (*Code des relations entre le public et l'administration*;

⁵⁷⁵ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 80.

⁵⁷⁶ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 80.

⁵⁷⁷ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 82.

⁵⁷⁸ Gérard, P. (2022), *La juridiction administrative*, 2. izdaja, Paris: Direction de l'information légale et administrative, str. 131, glej tudi odločbo *Conseil constitutionnel*, št. 89-261 DC z dne 28. julija 1989, *Revue française de droit administratif* (RFDA) 1989, str. 691 (op. Genevois).

⁵⁷⁹ Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborno sojenje v upravnem sporu*, Podjetje in delo 48(2), str. 212.

v nadaljevanju CRPA). Ker je kontrola zakonitosti izdane odločbe po upravni poti hiter, preprost in ugoden mehanizem, v večini primerov področni zakon določa pogoj izčrpanja upravnih mehanizmov za sanacijo morebitnih nezakonitosti obvezna (t. i. *recours administratif préalable obligatoire*, v nadaljevanju RAPO) pred sprožitvijo upravnega spora.⁵⁸⁰ V času trajanja ponovne upravne presoje zadeve je rok za sprožitev upravnega spora prekinjen (člen L411-1 CRPA), zato po odločitvi uprave začne teči znova.

4.2. Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu

4.2.1. Elektronski sistem komuniciranja s sodiščem

Široko uporabljen mehanizem za vlaganje in prejemanje vlog v francoskem upravnem sodstvu je spletni sistem *Télérecours citoyens*. Tožnik v ta sistem elektronsko vloži tožbo in priloge (kar obsega vsaj izpodbijani upravni akt). Na tak način lahko stranke s sodiščem komunicirajo elektronsko in spremljajo vse dogajanje pri tej zadevi, saj so po elektronski poti obveščene o vsakem novem dokumentu v spisu.⁵⁸¹

Poleg tega mehanizma za vlaganje tožbe in drugih dokumentov v zvezi z zadevo je komunikacija s sodiščem možna tudi po pošti ali z vložitvijo fizično na sodišču, vendar pa je uporaba sistema *Télérecours citoyens* obvezna za odvetnike in državne organe.⁵⁸²

4.2.2. Alternativno reševanje upravnih sporov

Francosko upravno pravo je sicer zadržano do alternativnega reševanja upravnih sporov, saj iz sodne prakse *Conseil d'Etat* izhaja, da upravi nikoli ne sme biti naloženo plačilo zneska, ki ga ne dolguje.⁵⁸³ Kljub temu se alternativno reševanje sporov postopoma vse bolj uveljavlja. Člen R213-5 CJA dopušča upravnemu sodišču, da strankam predlaga mediacijo. Pobudo za slednje lahko data tudi stranki sami (R213-4 CJA). Vsako tako nastalo poravnavo med upravo in zasebnimi subjekti mora potrditi upravno sodišče (L213-4 CJA). Mediacija je najučinkovitejša v upravnih sporih glede javnouslyžbenskih razmerij.⁵⁸⁴ Skladno s 311-6 CJA je v nekaterih primerih dovoljena tudi arbitraža, in sicer v primeru reševanja sporov iz javnonaročniških razmerij, po zakonu o prevoznistvu, po zakonu o javnem redu, po zakonu o raziskovanju, po zakonu o javnih poštnih in telekomunikacijskih storitvah itd.⁵⁸⁵

⁵⁸⁰ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 99.

⁵⁸¹ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 99.

⁵⁸² Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 99.

⁵⁸³ Odločba Conseil d'État (Section), št. 79962 z dne 19. marca 1971 (Mergui), Recueil Lebon, str. 235.

⁵⁸⁴ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 102.

⁵⁸⁵ Lovšin, Š. (2024) *Alternativno reševanje sporov v upravnih zadevah v Republiki Sloveniji*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 127.

4.2.3. Začasne odredbe

Sistem varstva z začasnimi odredbami se v Franciji zagotavlja po t. i. sodniku začasne odredbe (fr. *juge des référés*).⁵⁸⁶ Člen L 511-1 CJA določa, da ta sodnik izdaja ukrepe začasne narave, vendar temu ni vedno tako. S tem mehanizmom se lahko začasno zadrži izvršitev izpodbijanega upravnega akta, če je to nujno in obstaja resen dvom o zakonitosti odločitve upravnega organa.⁵⁸⁷ Če je izdana zadržalna začasna odredba, mora upravno sodišče v glavni stvari odločiti v roku enega leta, da bi se izognili prevelikemu oviranju delovanja uprave. Vendar pa so možne situacije, ko začasni odredbi ne sledi še odločitev o glavni stvari. Za to gre predvsem v primerih, ko se z zahtevo za izdajo začasne odredbe uveljavlja, da je potrebna nujna in takojšnja zaščita ustavnih pravic (fr. *référé-liberté*). S tako začasno odredbo namreč lahko upravni sodnik odredi vse kar je potrebno za varstvo ustavnih pravic posameznika, ki sta jih resno in očitno ogrozila upravni organ ali nosilec javnega pooblastila pri izvajanju svojih upravnih nalog.⁵⁸⁸

4.2.4. Kaznovanje zaradi zlorabe pravic

Skladno s členom R741-12 CJA lahko upravno sodišče naloži plačilo denarne kazni do 10.000 EUR osebi, ki vlaga šikanozne vloge ali drugače zlorabi pravico do procesnega upravičenja znotraj upravnega spora.⁵⁸⁹

4.2.5. Določanje časovnih in drugih učinkov sodbe o odpravi upravnega akta

Poleg odredbe upravi, kako naj izvrši sodbo, lahko upravno sodišče določi tudi časovne in druge učinke same sodbe. Določi lahko poznejši trenutek začetka učinkovanja sodbe od njene izdaje ali pravnomočnosti,⁵⁹⁰ s čimer da upravi čas, da izda nov upravni akt pred iztekom veljavnosti starega. Odloči lahko tudi, da se upravni akt ne odpravi (z učinkom *ex tunc*) pač pa razveljavi (z učinkom *ex nunc*). To pooblastilo je posebej koristno, kadar bi učinkovanje sodbe za nazaj lahko povzročilo nesorazmerne posledice bodisi za zasebni bodisi za javni interes.⁵⁹¹

4.2.6. Mehanizmi za učinkovito izvrševanje sodb upravnega sodišča

Francoski pravni red zagotavlja upravnemu sodniku več mehanizmov, s katerimi lahko poskrbi, da so njegove sodbe pravočasno in pravilno izvršene. V izreku sodbe lahko skladno s členom L911-1 CJA da odredbo (fr. *injonction*) upravnemu organu, da mora v ponovljenem postopku v določenem

⁵⁸⁶ Calmes-Brunet, S. (2017) 'The principle of effective legal protection in French administrative law' v Z. Szente in K. Lachmayer (ur.), *The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Comparison*, Abingdon/New York: Routledge, str. 110.

⁵⁸⁷ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 104.

⁵⁸⁸ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 104.

⁵⁸⁹ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 175.

⁵⁹⁰ Gjidara, M. (2015) *Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 52(1), str. 81.

⁵⁹¹ Vaccari, S. (2019) 'The problems of res judicata in the Italian administrative justice system', *Italian Journal of Public Law* 11(1), str. 126.

času izdati upravni akt z določeno vsebino ali opraviti drugo dejanje. Upravnemu organu lahko tudi prepove ali zapove ravnati na določen način. Tovrstne odredbe so možne le, kadar upravnemu organu ni na voljo več načinov za uresničitev sodbe upravnega sodišča.⁵⁹²

Če upravni organ noče izvršiti sodbe upravnega sodišča, mu lahko slednje naloži plačilo denarne kazni zaradi neizvršitve sodbe (fr. *astreinte*). Ta denarna kazen se običajno odmeri v višini dnevnega zneska za vsak dan, ko sodba ostaja neizvršena.⁵⁹³ Zneski so lahko visoki, do 1 mio EUR na dan.⁵⁹⁴

Francoska ureditev upravnega spora pozna tudi mehanizem za reševanje morebitnih zapletov, ki bi nastali ne zaradi nepripravljenosti uprave izvršiti sodbo upravnega sodišča, pač pa zaradi nezmožnosti, denimo ker ne bi vedela, na kakšen način sodbo (pravilno) izvršiti. Za takšne primere je bilo že leta 1963 pri *Conseil d'Etat* ustanovljeno posebno telo *Commission du Rapport* (Komisija za poročila in študije), katerega namen je med drugim pomagati upravi pri izvrševanju sodb *Conseil d'Etat*.⁵⁹⁵ Pozneje so takšna telesa dobila vsa upravna sodišča. Uprava tako lahko pri upravnem sodišču poizve o učinkih in dometu njegove sodbe in prosi za praktične napotke v zvezi z njeno izvršitvijo.⁵⁹⁶

4.2.7. Upravne pogodbe

Kot je bilo nakazano v uvodnem delu, v upravnem sporu ni mogoče izpodbijati upravnih pogodb na način, kot se izpodbija upravni akt, pač pa se veljavnost pogodbe presoja v sporu polne jurisdikcije (*recours de pleine juridiction*). Spor v zvezi z upravno pogodbo lahko sproži zainteresirana tretja oseba ali pa stranka pogodbe. Običajno bo kot tretja oseba imel pravni interes subjekt, ki se je na javnem razpisu oziroma v drugem konkurenčnem postopku potegoval za sklenitev pogodbe, vendar zaradi napake ali nezakonitosti v postopku ni bil izbran. V tem primeru je običajno upravičen do povrnitve škode v obliki izgubljenega dobička.⁵⁹⁷ Tudi kadar tožbo vloži pogodbeni stranka, se ta običajno glasi na plačilo odškodnine, bodisi zaradi kršitev pogodbe pri njenem izvajanju ali zaradi nezakonito razdrte pogodbe.⁵⁹⁸

4.3. Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno vnesti v slovenski pravni red

Kot je bilo prikazano v tem poglavju, se francoska ureditev upravnega spora v organizacijskih in institucionalnih elementih precej razlikuje od slovenske, kar otežuje ali celo onemogoča učinkovito implementacijo rešitev te države. Francija je prva vzpostavila model upravnega sodstva z državnim

⁵⁹² Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborni sojenji v upravnem sporu*, Podjetje in delo 48(2), str. 137.

⁵⁹³ Žuber, B., Majnik, T. (2022) *Zborni sojenji v upravnem sporu*, Podjetje in delo 48(2), str. 145.

⁵⁹⁴ Conseil d'État, 'Rapport public 2019: activité juridictionnelle et consultative des juridictions administratives en 2018' (Le Conseil d'État, 5 juillet 2019), str. 141 < <https://www.documentation-administrative.gouv.fr/adm-01860330v1> > dostopano 27. aprila 2026.

⁵⁹⁵ Gjidara, M. (2015) *Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 52(1), str. 83.

⁵⁹⁶ Gjidara, M. (2015) *Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu 52(1), str. 84.

⁵⁹⁷ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 291.

⁵⁹⁸ Bell, J. in Lichère, F. (2022), *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge: Cambridge University Press, str. 292.

svetom (*Conseil d'Etat*), ki je po vsaj delu svojih funkcij tesneje povezan z izvršilno vejo oblasti in poleg sodnega nadzora nad upravo izvaja tudi svetovalno in druge funkcije ter ima za potrebe izvajanja teh funkcij tudi prilagojene kadrovske pogoje. V slovenski model upravnega sodstva, ki v svoji zasnovi bolj sledi modelom iz Centralne Evrope, zato brez kritične presoje ni mogoče implementirati organizacijskih rešitev, sprejetih v Franciji.

Kljub temu obstaja potencial za uspešen vnos nekaterih rešitev iz francoske ureditve upravnega spora, v zvezi s katerimi so se delni premiki že zgodili s preteklimi novelirani Zakona o upravnem sporu. Tako bi veljalo razmisliti o podrobnejši ureditvi učinkov sodbe sodišča v upravnem sporu predvsem z vidika možnosti reguliranja njenih časovnih in drugih učinkov še posebej pri sodbi, s katero se upravni akt odpravi. Tretji odstavek 64. člena ZUS-1 tako že zdaj določa, da lahko sodišče v sodbi, s katero odpravi izpodbijani upravni akt, določi način izvršitve svoje odločitve, vendar je vprašljivo, ali takšna bolj skopa določba zagotavlja ustrezen manevrski prostor za različne okoliščine, do katerih lahko prihaja v praksi. Te na eni strani obsegajo potrebo po tem, da kljub ugoditvi tožbi odprava upravnega akta še ne začne učinkovati takoj, da lahko v vmesnem času upravni organ po potrebi izda nov upravni akt. To je pomembno v situacijah, ko bi odprava akta brez nadomestitve z novim – zakonitim – lahko ogrozila javni interes ali pravice tretjih.

Primerjalnopravno se vse več pozornosti posveča tudi mehanizmu za učinkovito izvrševanje sodb upravnih sodišč. Tako bi bilo po vzoru Francije smiselno tudi v slovenskem pravnem redu predvideti mehanizme za sankcioniranje uprave v resda redkih primerih, ko bi se ta upirala implementaciji sodbe Upravnega sodišča. Vsaj na posameznih področjih upravnega prava, denimo na okoljskem, bi lahko bila smiselna uvedba instituta spodbude uprave k čim hitrejši implementaciji sodbe Upravnega sodišča z denarnimi kaznimi. V tem primeru bi bilo treba ustrezno urediti tudi, kam bi se te denarne kazni stekale, saj splošna rešitev, po kateri bi šle v državni proračun, ni ustrezna.

Večja previdnost pa bi bila potrebna pri implementaciji francoskega mehanizma svetovanja upravnemu organu, kako naj izvrši sodbo upravnega sodišča. To pristojnost imajo v Franciji upravna sodišča, vsaj na ravni *Conseil d'Etat* pa se tudi izvaja. Vendar pa so francoska upravna sodišča že v izhodišču prilagojena izvajanju nekaterih nesodniških nalog, kot so tovrstna svetovanja upravi pri izvrševanju sodb, pa tudi svetovalna funkcija pri sprejemanju predpisov itd. Slovenski sodni sistem takšnih funkcij nima in ni niti kadrovske niti organizacijsko pripravljen na prevzem morebitnih tovrstnih pristojnosti, zato za prevzem morebitnih takšnih nalog ne bi bil primeren.

5. Nemčija

5.1. Splošno o upravnem sporu v Nemčiji

Ureditvi upravnega postopka in upravnega spora v Nemčiji sta bili dolgo časa zanemarjeni, kar se je izražalo zlasti kot posledica nezaupanja do izvršilne veje oblasti. Dogodki druge svetovne vojne pa so pripeljali do razvoja ustavnih jamstev, ki se nanašajo na sodni postopek (pravica do sodnega nadzora dejanj uprave, četrti odstavek 19. člena Temeljnega zakona Zvezne republike Nemčije

(nem. *Grundgesetz*, v nadaljevanju GG);⁵⁹⁹ neodvisnost sodstva, 97. člen GG in pravica biti zaslišan pred sodiščem, prvi odstavek 103. člena GG), zato je bila po letu 1950 pozornost usmerjena v kodifikacijo upravnega spora.⁶⁰⁰

Upravni postopek se je dolgo časa vodil na podlagi nenapisanih pravnih načel, saj je med nemškimi pravniki vladalo prepričanje, da ni mogoče sprejeti enotnega procesnega zakona, ki bi zadostil vsem potrebam prakse.⁶⁰¹ Prvi nemški Zakon o upravnem postopku (nem. *Verwaltungsverfahrensgesetz*, v nadaljevanju VwVfG)⁶⁰² je tako stopil v veljavo šele leta 1977.

Leta 1960 je bil sprejet Zakon o postopku pred upravnim sodiščem (nem. *Verwaltungsgerichtsordnung*, v nadaljevanju VwGO).⁶⁰³ V skladu s 40. členom VwGO so upravna sodišča pristojna za odločanje o vseh javnopravnih sporih, ki niso ustavnopravne narave, če pristojnost za odločanje v sporih ni izrecno dodeljena drugemu sodišču. V postopku upravnega spora se ustrezno oziroma primerno (nem. *entsprechend*) uporabljajo določbe zakona, ki urejajo pravdni postopek, in tudi določbe zakona, ki urejajo organizacijo sodišč (173. člen VwGO).

Upravna sodišča so organizirana na več instancah: 52 (prvostopenjskih) upravnih sodišč, 15 višjih upravnih sodišč in Zvezno upravno sodišče v Leipzigu. Kot splošno pravilo so upravna sodišča pristojna za odločanje o sporih s področja javnega prava, ki ne sodijo v pristojnost finančnih ali socialnih sodišč. Pristojnost za odločanje v davčnih sporih je podeljena specializiranim finančnim sodiščem, medtem ko so socialna sodišča izključno pristojna za zadeve javnega socialnega zavarovanja ter za spore s področja socialnega varstva.

Praviloma se sodni postopek v upravnem sporu začne pred (prvostopenjskim) upravnim sodiščem, ki so ustanovljena in financirana s strani zveznih dežel. Sodni nadzor na prvi stopnji obsega presojo dejanskega stanja in pravnih vprašanj.

VwGO določa načelo zbornega sojenja kot temeljno pravilo, hkrati pa ureja tudi možnosti prenosa zadeve na sodnika posameznika. Na prvi stopnji tako sodi senat v sestavi treh profesionalnih sodnikov in dveh sodnikov porotnikov (tretji odstavek 5. člena VwGO), pri čemer slednji ne sodelujejo v primeru odločanja o sklepih izven glavne obravnave in t. i. skrajšane (sumarne) sodbe brez obravnave. Člen 6 VwGO določa, da mora senat zadevo praviloma dodeliti enemu od svojih članov v odločanje kot sodniku posamezniku, če (i) zadeva ne odpira zahtevnih pravnih ali dejanskih vprašanj in (ii) zadeva ni temeljnega pomena. Gre za zelo široko podlago, ki omogoča, da je lahko večji delež zadev v praksi dodeljen v odločanje sodniku posamezniku. Sodnik v prvem letu funkcije ne sme soditi kot sodnik posameznik.

V vsaki zvezni deželi je ustanovljeno eno višje upravno sodišče (skupno sodišče imata zgolj Berlin in Brandenburg), ki na deželni ravni delujejo kot pritožbena sodišča, v določenih zadevah pa tudi

⁵⁹⁹ BGBl. S. 1 z dne 23. maja 1949.

⁶⁰⁰ Prvi je bil leta 1953 sprejet Zakon o postopku pred socialnim sodiščem (nem. *Sozialgerichtsgesetz*). Za več o tem glej Pünder, 2013, str. 943.

⁶⁰¹ Pünder, 2013, str. 943.

⁶⁰² BGBl. I S. 1253 z dne 25. maja 1976, nova objava v BGBl. I S. 102 z dne 23. januarja 2003.

⁶⁰³ BGBl. I S. 17 z dne 21. januarja 1960, nova objava v BGBl. I S. 686 z dne 19. marca 1991.

kot sodišča prve stopnje (npr. pri nekaterih infrastrukturnih projektih in pri presoji veljavnosti občinskih prostorskih načrtov). Višje upravno sodišče kot pritožbeno sodišče preizkuša pravilnost in zakonitost sodb upravnih sodišč, tako glede dejanskega stanja kot tudi glede pravnih vprašanj. Na drugi stopnji senat praviloma sodi v sestavi treh profesionalnih sodnikov (tretji odstavek 9. člena VwGO), pri čemer lahko deželna zakonodaja določi sestavo petih sodnikov, od katerih sta lahko dva laika, za določene (zlasti infrastrukturne in energetske) zadeve.

Zvezno upravno sodišče s sedežem v Leipzigu v nasprotju z upravnimi sodišči in višjimi upravnimi sodišči predložene zadeve obravnava zgolj z vidika vprašanj zveznega prava (postopek z revizijo). Pri tem je vezano na dejansko stanje, ugotovljeno v sodbi, ki je predmet presoje. Senat zveznega upravnega sodišča sodi v sestavi petih sodnikov v primeru izdaje sodbe, medtem ko v primeru izdaje sklepov izven glavne obravnave sodi v sestavi treh sodnikov (tretji odstavek 10. člena VwGO). Laičnih sodnikov porotnikov na zvezni ravni ni. Tudi na tej stopnji VwGO določa možnost sojenja v senatu treh (namesto petih) sodnikov za določene zadeve, če gre za nezahtevno zadevo. Izpostaviti velja tudi poseben veliki senat, ki odloča v primeru razhajanj v pravnih vprašanjih med senati; sestavljajo ga predsednik sodišča in po en sodnik iz vsakega senata (11. člen VwGO).

V upravnem sporu je izpodbijani upravni akt mogoče odpraviti le, če je ta nezakonit in je tožnik s tem aktom prizadet v svojih pravicah.⁶⁰⁴ Pogoja morata biti izpolnjena kumulativno.

Temeljna načela upravnega spora so načelo pravnega zaslišanja pred sodiščem, načelo pravičnega postopka ter enakosti udeležencev v postopku, preiskovalno načelo, razpolagalno načelo, uradno vodenje postopka in načelo koncentracije, ustnost in neposrednost in načelo javnosti.⁶⁰⁵

Odločitve upravnega sodišča v Nemčiji so odvisne od vrste vložene tožbe, ki se medsebojno razlikujejo glede na tožbeni zahtevek.⁶⁰⁶ Izpodbojna tožba (nem. *Anfechtungsklage*) je naperjena proti izdanemu upravnemu aktu, katerega v primeru uspeha sodišče odpravi s svojo sodbo (gre torej za primer kasacije). Tožbo na vzpostavitev obveznosti (nem. *Verpflichtungsklage*) vloži tožnik v primeru, da je bil z upravnim aktom zavrnjen njegov zahtevek ali da akt sploh ni bil izdan (molk organa).

Pri dejanjih upravnega organa, ki ne predstavljajo izdaje upravnega akta, se lahko zahteva njihovo prenehanje s tožbo za opustitev teh dejanj (nem. *Unterlassungsklage*) ali pa se za dosego njihove izvršitve s strani upravnega organa vloži splošno tožbo za opravo dejanj (nem. *allgemeine Leistungsklage*). Ugotovitveno tožbo (nem. *Feststellungsklage*) je mogoče vložiti v primeru spornega pravnega razmerja in je usmerjena na ugotovitev njegovega obstoja (na primer ničnost upravnega akta) ali protipravnosti. Ugotovitveno tožbo je mogoče vložiti le, če tožnik izkaže upravičen interes.⁶⁰⁷

⁶⁰⁴ Člen 113 VwVfG.

⁶⁰⁵ Kerševan, E. (2002) *Upravni spor – koncept upravnosodskega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 21.

⁶⁰⁶ Vrste tožb v nemškem upravnem sporu skupaj s slovenskimi prevodi so v nadaljevanju povzete po Kerševan, E. (2002) *Upravni spor – koncept upravnosodskega nadzora nad upravo*. Ljubljana: Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, str. 24-25.

⁶⁰⁷ Člen 43 VwGO.

5.2. Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu

5.2.1. Procesne predpostavke za dostop do sodišča

Nemška ureditev upravnega spora, kodificirana v VwGO, izhaja (enako kot slovenska ureditev) iz subjektivnega koncepta upravnega spora, katerega ustavna podlaga je četrti odstavek 19. člena GG, ki vsakomur, čigar pravice so bile kršene z izvrševanjem javne oblasti, zagotavlja pravico do sodnega varstva. Procesne predpostavke za vsebinsko odločanje in procesne rešitve, usmerjene v zagotavljanje učinkovitosti sodnega varstva po VwGO, kažejo več pomembnih razhajanj od slovenske ureditve. Pri tem posebej izstopa institut predhodnega ugovornega postopka, ki ga je nemški zakonodajalec (z uvedbo možnosti njegove odprave na ravni dežel) v številnih deželah in za številna pravna področja bistveno omilil, medtem ko slovenska ureditev dosledneje vztraja pri izčrpanju rednih pravnih sredstev kot pogoju za dostop do sodnega varstva v upravnem sporu.

V nadaljevanju so izpostavljeni izbrani procesni instituti, ki kažejo na inovativnost nemške ureditve upravnega spora v primerjavi s slovensko z vidika učinkovitega varstva pravic v upravnem sporu.

5.2.1.1. Ugovorni postopek

V skladu z 68. členom VwGO je izpodbojno tožbo in tožbo na vzpostavitev obveznosti v upravnem sporu mogoče vložiti le, če je pred tem izveden preliminarni postopek – postopek z ugovorom (nem. *Widerspruchsverfahren*), v okviru katerega lahko organ, ki je izpodbijano odločbo izdal, slednjo spremeni. Postopek z ugovorom je definiran kot formalna upravna pritožba, namenjena nadzoru nad zakonitostjo oziroma primernostjo (v primeru diskrecijskega odločanja) upravne odločbe.⁶⁰⁸

Ugovor mora biti vložen v pisni obliki v roku enega meseca od razglasitve upravnega akta stranki, ki vlaga ugovor. Potek postopka z ugovorom se v temeljnih značilnostih ujema s postopkom do izdaje izpodbijane odločbe. Ne začne se s tožbo, temveč z vlogo⁶⁰⁹ pri organu, ki je odločbo izdal, ali pri organu, ki odloča o ugovoru, in se konča z izdajo upravnega akta (nem. *Widerspruchsbescheid*). Vložitev ugovora zoper izdani upravni akt ima suspenzivni učinek.⁶¹⁰

Za osnovni model postopka z ugovorom je značilna njegova dvofaznost. Na prvi stopnji ugovor obravnava organ, ki je izdal izpodbijano določbo (nem. *Ausgangsbehörde*): če ugovoru ugodí, se postopek konča. Če ugovoru ne ugodí, ga prvostopenjski organ praviloma ne sme zavrniti, odločanje o utemeljenosti ugovora pa preide na organ druge stopnje oziroma nadrejeni organ.

Vložitev ugovora privede do ponovnega odprtja upravnega postopka, v katerem je lahko izdana povsem spremenjena odločitev: to pomeni, da je v postopku odločanja o ugovoru mogoče navajati nova dejstva, sprejeti nova pravna naziranja in stališča o primernosti oziroma smotrnosti upravnega akta. Iz predstavljenih značilnosti postopka z ugovorom je mogoče prepoznati veliko skupnih

⁶⁰⁸ Stelkens, v: Dragos, Neamtu (ur.), 2014, str. 21.

⁶⁰⁹ Člen 69 VwGO.

⁶¹⁰ Prvi odstavek 80. člena VwGO.

značilnosti s slovensko ureditvijo pritožbenega postopka oziroma pooblastilom prvostopenjskega organa za izdajo nadomestne odločbe.

Na podlagi 2. točke prvega odstavka 68. člena VwGO imajo zvezne dežele možnost, da izključijo postopek z ugovorom in po izdaji prvostopenjskega upravnega akta strankam omogočijo neposredno pot do upravnega sodišča. Nekaj zveznih dežel je postopek z ugovorom že povsem ukinilo (Spodnja Saška, Severno Porenje - Vestfalija, Bavarska; slednja je postopek z ugovorom predvidela kot fakultativno pravno sredstvo, koriščenje katerega je prepuščeno odločitvi stranke), argumenti za ukinitve pa so si med seboj podobni: hitrejši dostop do sodnega varstva; nadzorstveni organ pri odločanju o ugovoru ponavlja argumente prvostopenjskega organa; nizek delež uspešnih ugovorov ipd.⁶¹¹ Pri tem je treba poudariti, da so dežele to izključitev uredile različno: nekatere so ugovorni postopek odpravile na splošno,⁶¹² nekatere pa zgolj na določenih področjih.⁶¹³ Navedena možnost izključitve postopka z ugovorom predstavlja pomembno razliko s slovensko ureditvijo upravne pritožbe; v naši ureditvi ni mogoče izključiti postopka z upravno pritožbo; samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba.⁶¹⁴

5.2.2. Elektronsko poslovanje upravnega sodišča

Na podlagi 55.a člena VwGO je v postopku pred upravnim sodiščem omogočeno vlaganje pripravljalnih vlog v elektronski obliki. Navedena določba vzpostavlja pravno podlago za uporabo elektronskih komunikacijskih sredstev med strankami in sodiščem v fazi postopka, ki sledi vložitvi tožbe.

Člen 55.b VwGo pa ureja vodenje sodnih spisov v elektronski obliki ter s tem postavlja normativni okvir za digitalizacijo sodnega poslovanja v upravnem sodstvu. Zakon je že prej dopuščal, da se sodni spisi vodijo elektronsko, hkrati pa je določil, da so od 1. 1. 2026 sodišča dolžna sodne spise voditi izključno v elektronski obliki, kar predstavlja pomemben sistemski premik od klasičnega »papirnega« poslovanja k celoviti uporabi informacijskih tehnologij v sodnih postopkih.

Pomembna razlika s slovensko ureditvijo je določena v 55.d členu VwGO, skladno s katerim morajo odvetniki, javni organi in pravne osebe javnega prava vloge obvezno vlagati elektronsko (razen v primeru tehničnih motenj).

⁶¹¹ Stelkens, v: Dragos, Neamtu (ur.), 2014, str. 30-31.

⁶¹² Npr. Bavarska je ugovorni postopek v celoti odpravila, na nekaterih področjih (komunalne dajatve, določene zadeve s področja kmetijstva itd.) pa je stranki prepustila odločitev, ali bo predhodno vložila ugovor ali pa neposredno vložila tožbo v upravnem sporu. Več o tem na: <https://www.bayernportal.de/dokumente/leistung/908978587461?localize=false> (dostopano 27. 8. 2026).

⁶¹³ Npr. Spodnja Saška je ugovorni postopek načeloma odpravila, nato pa določila katalog upravnih zadev, kjer vložitev ugovora ostaja obvezna (npr. s področja gradbeništva, okoljskega prava, dostopa do informacij javnega značaja). Več o tem na: <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/-61469.html> (dostopano 27. 8. 2026).

⁶¹⁴ Prvi odstavek 13. člena ZUP.

5.2.3. Posredovalni postopek

VwGO v 173. členu izrecno predvideva uporabo 278. člena nemške zakon o pravdnem postopku (nem. *Zivilprozessordnung*; v nadaljevanju ZPO)⁶¹⁵ v upravnem sporu. Tako si mora sodišče tekom postopka ves čas prizadevati, da stranki sporazumno rešita spor ali njegova posamezna vprašanja,⁶¹⁶ kar ustreza opredelitvi posredovanja. Z namenom sporazumne rešitve spora se pred narokom za glavno obravnavo v skladu z drugim odstavkom 278. člena ZPO izvede poravnalni narok. Edini izjemi, ki ju zakon predvideva od pravila predhodne izvedbe poravnalnega naroka, sta (1) neuspešen poskus sklenitve sporazuma pred organom za alternativno reševanje sporov in (2) da poravnalni narok očitno ne bo uspešen. Na poravnalnem naroku sodnik s strankami razpravlja o vseh okoliščinah zadeve in o stanju spora, ocenjuje vse okoliščine in strankam postavlja vprašanja, če so potrebna. Stranke se morajo naroka udeležiti osebno. Če se nobena od strank ne udeleži poravnalnega naroka, sodišče odredi mirovanje postopka.⁶¹⁷

Posebnost nemške ureditve postopka pred upravnim (in tudi civilnim) sodiščem je institut posredovalnega sodnika (nem. *Güterichter*), h kateremu lahko sodišče napoti stranke na posredovalni narok in na nadaljnje poskuse reševanja spora. Posredovalni sodnik ni pristojen za sprejem končne vsebinske odločitve v zadevi. Za rešitev spora lahko uporabi vse razpoložljive metode reševanja sporov, vključno z mediacijo.⁶¹⁸

5.2.4. Mediacija

Nemški Zakon o mediaciji omogoča mediacijo tudi v upravnem sporu. Takšna možnost je bila vzpostavljena z dvema spremembama ZPO, ki sta stopili v veljavo hkrati z Zakonom o mediaciji. Sodišče lahko strankam predlaga mediacijo ali drug izvensodni način rešitve spora;⁶¹⁹ če stranke ta predlog sprejmejo, sodišče odredi mirovanje postopka. Sodišča pa lahko stranke napoti tudi k posredovalnemu sodniku, ki je pristojen za zaslišanje v postopku posredovanja (nem. *Güterichter*).⁶²⁰ V zvezi z reševanjem upravnega spora je tako mogoče identificirati tri oblike mediacije: (1) mediacija s posredovalnim sodnikom, (2) izvensodna mediacija in (3) mediacija pred sprožitvijo spora pred sodiščem (te tretje možnosti ZPO ne ureja izrecno).⁶²¹

Nemška upravna sodišča pa so že pred sprejetjem Zakona o mediaciji izvajala pilotne projekte sodišču pridružene mediacije, med katerimi velja izpostaviti projekt »Mediacija v bavarskem upravnem sodstvu« (nem. *Mediation in der bayerischen Verwaltungsgerichtsbarkeit*) (2009-2011), v katerem so sodelovala štiri upravna sodišča, tri prvostopenjska in eno instančno.⁶²² V tem času so izvedli 135 mediacij, od kateroj ke bilo 84 uspešnih, od tega je v 49 zadevah prišlo do sodne

⁶¹⁵ BGBl. I S. 3202, ber. 2006 I S. 431, 2007 S. 1781 in nasl.

⁶¹⁶ Prvi odstavek 278. člena ZPO.

⁶¹⁷ Četrti odstavek 278. člena ZPO.

⁶¹⁸ Peti odstavek 278. člena ZPO.

⁶¹⁹ Prvi odstavek 278.a člena ZPO.

⁶²⁰ Peti odstavek 278. člena ZPO.

⁶²¹ Zimmer, Höft, 2013, str. 437.

⁶²² Upravno sodišče v Ansbachu, Upravno sodišče v Münchnu, Upravno sodišče v Regensburgu ter Vrhovno upravno sodišče zvezne dežele Bavarska.

poravnave, umika tožbe in odpovedi ali pripoznave zahtevka.⁶²³ Mediacije so v povprečju trajale štiri mesece, kar je hitreje od 9,3 meseca, koliko je sicer v navedenem obdobju trajalo odločanje na prvi stopnji.⁶²⁴ Avtorji zaključnega poročila kljub nizkemu številu dejansko izvedenih mediacij (kar je bilo med drugih posledica nepripravljenost strank upravnega spora za postopek mediacije) poudarjajo, da so bile stranke tudi v neuspešnih postopkih z mediacijo zelo zadovoljne, saj je ta pomagala pri razjasnitvi ozadja spora in k izboljšanju odnosa med tožnikom (stranko) in toženko (organom).⁶²⁵

5.2.5. Sodna poravnava

Nemški VwGO ureja sodno poravnavo v 106. členu. Določa, da lahko udeleženci upravnega spora sklenejo sodno poravnavo, če lahko razpolagajo s predmetom upravnega spora.

Pomembno vlogo pri sklepanju sodne poravnave v upravnem sporu ima tudi posredovalni sodnik, ki lahko v skladu s petim odstavkom 278. člena ZPO uporabi vse metode reševanja sporov, vključno z mediacijo. Sodnik ima pri izbiri metod proste roke in jih lahko prilagodi specifični naravi posameznega spora. Ena od teh metod predstavlja tudi nezavezujoč osnutek predloga poravnave med strankama. Rešitev spora se lahko doseže tudi s spodbujanjem sklenitve (sodne) poravnave.

Za uspešno sklenitev sodne poravnave v upravnem sporu se ne zahteva, da so predmet poravnave zgolj tožbeni predlogi oziroma zahtevki, tj. pravice, obveznosti in pravne koristi, o katerih je že bilo odločeno v predhodno izvedenem upravnem postopku. Prav tako se ne zahteva, da je tožba dopustna (oziroma da so izpolnjene vse procesne predpostavke).⁶²⁶ Sodno poravnavo je mogoče skleniti tudi v postopku pred instančnim sodiščem, kar ima učinek razveljavitve prvostopenjske sodbe v upravnem sporu.⁶²⁷

5.3. Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno vnesti v slovenski pravni red

Kratka primerjalna analiza izbranih institutov kaže, da razlike med nemško in slovensko ureditvijo upravnega spora ne izvirajo iz različnih konceptualnih izhodišč (oba sistema namreč izhajata iz subjektivnega koncepta upravnega spora, usmerjenega v varstvo individualnih pravic tožnika), temveč iz različne stopnje normativne dodelanosti in prožnosti posameznih procesnih rešitev. Med instituti, ki bi jih veljalo preučiti tudi z vidika smiselnosti prenosa v slovensko ureditev upravnega spora, velja izpostaviti zlasti institut posredovalnega sodnika, ki je organizacijsko in funkcionalno ločen od sodnika, pristojnega za vsebinsko odločanje v zadevi, ter obveznost izvedbe poravnalnega naroka pred glavno obravnavo. Medtem ko ZUS-1 preko 22. člena sicer omogoča smiselno uporabo določb ZPP o poravnalnem naroku, gre za rešitev, ki ni posebej prilagojena naravi upravnega spora niti ni podprta s posebno vlogo sodnika, namenjenega izključno posredovanju med strankami. Uvedba primerljivega instituta v slovensko ureditev bi lahko pomembno prispevala

⁶²³ Greger, 2011, str. 90 in 96.

⁶²⁴ Greger, 2011., str. 95.

⁶²⁵ Greger, 2011., str. 104.

⁶²⁶ Schenke, 2022, str. 1345.

⁶²⁷ Schenke, 2022, str. 1343.

k hitrejšemu in bolj učinkovitemu reševanju sporov, kar potrjujejo tudi empirični podatki iz nemških pilotnih projektov.

Drugo področje, na katerem nemška ureditev ponuja uporaben zgled, je elektronsko poslovanje sodišča s strankami. Za razliko od trenutne slovenske ureditve, kjer elektronsko vlaganje vlog v upravnem sporu temelji predvsem na podzakonskih aktih in postopnem, tehnično pogojenem širjenju portala eSodstvo, VwGO vprašanja elektronskega poslovanja ureja neposredno na zakonski ravni, pri velja izpostaviti zlasti izrecno zakonsko obveznost elektronskega vlaganja vlog za odvetnike, javne organe in pravne osebe javnega prava.

Izpostaviti velja tudi prožnost, ki izhaja iz nemške ureditve ugovornega postopka. Možnost, da zvezne dežele obveznost predhodnega izčrpanja ugovornega postopka kot procesno predpostavko za vložitev tožbe v upravnem sporu na posameznih pravnih področjih izključijo ali ga določijo kot fakultativnega, kaže na pripravljenost zakonodajalca, da se procesne predpostavke prilagajajo dejanski učinkovitosti posameznih procesnih institutov v praksi. Slovenski zakonodajalec bi lahko preučil možnosti pristopa k vrednotenju posameznih procesnih institutov glede na njihov dejanski učinek oziroma funkcionalnost na posameznih upravnopravnih področjih v praksi.

6. Estonija

6.1. Splošno o upravnem sporu v Estoniji

Prvi zakon o postopku pred upravnim sodiščem (est. *Halduskohtumenetluse seadustik*; v nadaljevanju estonski ZUS) po osamosvojitvi Estonije je pričel veljati 15. 9. 1993, drugi pa 1. 1. 2000. Trenutno veljavni zakon o postopku pred upravnim sodiščem je pričel veljati 1. 1. 2012.⁶²⁸ V estonski ureditvi upravnega spora je uveljavljen sistem treh instanc (prvostopenjsko upravno sodišče – pritožbeno sodišče – vrhovno sodišče). Sodišča prve in druge stopnje imajo podobne pristojnosti glede ugotavljanja dejanskega stanja ter razlage prava, medtem ko vrhovno sodišče ne presoja pravilnosti dejanskega stanja zadeve, temveč se ukvarja izključno z uporabo in razlago prava.

Estonski zakon o upravnem sporu predstavlja temeljni procesni predpis, ki ureja postopek odločanja pred upravnim sodiščem. Kljub temu ni povsem samozadosten, saj glede določenih institutov predvideva izrecno uporabo pravil estonskega zakona o civilnem postopku (tretji odstavek 1. člena).⁶²⁹ Ugotoviti je mogoče, da je estonska ureditev upravnega spora primarno avtonomna, vendar pa je sistemsko dopolnjena s pravili civilnega procesnega prava.

Sodni nadzor nad upravnimi akti in ukrepi, sprejetimi s strani oblastnih organov, je usmerjen v zagotavljanje zakonitega delovanja uprave in varstva posameznikovih pravic.

Temeljna načela estonske ureditve upravnega spora so: načelo varstva pravic strank zoper nezakonita dejanja uprave, načelo učinkovitosti in ekonomičnosti postopka, razpravno načelo,

⁶²⁸ RT I, 23.02.2011, 3.

⁶²⁹ Npr. v 13. členu izrecno predvideva, da se za izločitev sodnika uporabljajo pravila iz 23.-30. člena estonskega zakona o civilnem postopku; tudi ureditev dokazovanja v upravnem sporu se v pretežnem delu opira na določbe civilnega postopka (56. člen).

omejeno preiskovalno načelo, načelo adversarnosti, enakost orožij, načelo javnosti postopka.⁶³⁰ S tožbo v upravnem sporu je mogoče izpodbijati upravni akt, ki ureja položaj posameznika v javnopravnem razmerju in ki je izdan s strani oblastnega organa. Izpodbijati je mogoče tudi upravne pogodbe.

Tožbeni predlogi oziroma zahtevki, ki jih lahko tožnik poda s tožbo v upravnem sporu, so naslednji:

- odprava izpodbijanega upravnega akta;
- izdaja upravnega akta ali sprejem upravnega ukrepa;
- prepoved izdaje določenega upravnega akta ali sprejema določenega upravnega ukrepa;
- nadomestilo za škodo, ki je nastala v javnopravnem razmerju;
- odstranitev protipravnih posledic upravnega akta ali ukrepa; in
- ugotovitev ničnosti upravnega akta, ugotovitev nezakonitosti upravnega akta ali ukrepa ter ugotovitev obstoja določenih dejstev, ki so pravno relevantna za konkretno javnopravno razmerje.⁶³¹

Estonska ureditev (podobno kot slovenska) ne predvideva avtomatičnega suspenzivnega učinka tožbe, vložene v upravnem sporu, sodišče pa lahko v postopku izda sklep o začasni odredbi, s katerim zadrži učinkovanje ali izvršitev izpodbijanega upravnega akta. Posebnost estonske ureditve je v tem, da lahko sodišče izda začasno odredbo tudi po uradni dolžnosti (in ne zgolj na predlog stranke; prvi odstavek 249. člena), ter da je predlog za izdajo začasne odredbe mogoče vložiti že tekom postopka z upravno pritožbo (torej še pred vložitvijo tožbe; drugi odstavek 249. člena). Sodišče lahko izda začasno odredbo brez obrazložitve, vendar zgolj z učinkom 30 dni, razen če nobena stranka ne nasprotuje izdani začasni odredbi (četrti odstavek 252. člena), prav tako pa jo lahko kadarkoli spremeni ali odpravi (253. člen).

6.2. Analiza institutov, ki vplivajo na učinkovito varstvo pravic v upravnem sporu

6.2.1. Procesne predpostavke za dostop do sodišča

Estonski ZUS izhaja iz širšega koncepta upravnega spora, kot ga pozna slovenska ureditev, kar se odraža tudi v procesnih predpostavkah za vložitev tožbe, ki so v estonski ureditvi zasnovane bistveno bolj liberalno kot v ZUS-1. Tako med drugih predhodna izčrpanost pravnih sredstev v upravnem postopku ni splošna procesna predpostavka za dopustnost tožbe; obvezno predhodno pravno varstvo v okviru upravnega postopka lahko za posamezna področja predpiše le poseben zakon (prvi odstavek 47. člena estonskega ZUS), medtem ko slovenski ZUS-1 dokončnost upravnega akta in s tem izčrpanost rednih pravnih sredstev v upravnem postopku določa kot temeljno procesno predpostavko za vsebinsko obravnavo tožbe. Nadalje velja izpostaviti, da roki za vložitev tožbe niso enotni, temveč se med seboj razlikujejo glede na vrsto zahtevka; pri tem posebej izstopa ureditev tožbe zaradi molka organa, kjer ima tožnik na voljo eno leto od izteka zakonsko določenega roka za odločitev organa oziroma dve leti, če tak rok ni predpisan, v nasprotju z ureditvijo po ZUS-1, ki določa časovno neomejeno možnost za vložitev tožbe zaradi molka

⁶³⁰ Člen 2 estonskega ZUS.

⁶³¹ Drugi odstavek 37. člena estonskega ZUS.

organa.⁶³² Kot zanimiva rešitev se kaže tudi ureditev vsebine tožbe: tožnik mora že v tožbi navesti, ali želi, da sodišče o zadevi odloči po opravljeni glavni obravnavi, v pisnem postopku ali v poenostavljenem postopku (10. točka prvega odstavka 38. člena estonskega ZUS). Gre za obvezno sestavino tožbe, ki je ZUS-1 ne pozna, tožniku pa že na začetku postopka omogoča aktivno soodločanje o obliki (in posledično hitrosti) sojenja.

Že izhodiščna primerjava nakazuje, da estonska ureditev tožniku na več ravneh olajšuje dostop do sodnega varstva in mu daje večjo procesno avtonomijo, kot jo pozna slovenski ZUS-1. V nadaljevanju poglavja so podrobneje obravnavani posamezni instituti, ki k takšni (učinkovitejši in za stranke dostopnejši) zasnovi upravnega spora še dodatno prispevajo: elektronsko poslovanje upravnega sodišča, kolektivni postopek, vloga za pospešitev sodnega odločanja, posredovalni postopek, mediacija ter sodna poravnava.

6.2.2. Elektronsko poslovanje

Na področju elektronskega poslovanja so estonska upravna sodišča bistveno bolj napredna, vendar ne nujno zaradi normativnega zaostanka Slovenije (ustrezna pravna podlaga namreč obstaja), temveč zaradi velikega zamika pri dejanski operativni uveljavitvi te podlage. Člen 40 estonskega ZUS izrecno določa možnost vložitve tožbe v elektronski obliki, pri čemer se način takšnega vlaganja navezuje na procesna pravila, določena v estonskem Zakonu o pravnem postopku. S tem je zakonodajalec jasno določil, da elektronska vložitev tožbe predstavlja enakovreden način za uveljavljanje sodnega varstva v upravnem sporu.

Poleg tega estonski ZUS v 53. členu uvaja splošno pravilo obvezne uporabe elektronskega načina vlaganja tožb in drugih vlog za določene subjekte, in sicer za zastopnike, pravne osebe ter upravne organe. Od teh subjektov se zahteva, da svoje vloge vlagajo izključno elektronsko, razen v primerih, ko obstajajo upravičeni razlogi, ki takšno vlaganje onemogočajo ali otežujejo. Gre za pomembno razliko od slovenske ureditve, ki za profesionalne udeležence takšnega obveznega elektronskega vlaganja ne določa. Estonski ZUP nadalje določa, da si odvetniki in upravni organi vloge z morebitnimi prilogami pošiljajo neposredno med seboj, o tem pa sodišče le obvestijo, kar sodišče pomembno razbremeni pri opravljanju vročanja. Gre za dobro rešitev, glede katere bi veljalo razmisliti, ali in na kakšen način bi se jo lahko vpeljalo v slovensko ureditev upravnega spora.

Elektronsko komuniciranje je dodatno urejeno v 73. členu estonskega ZUS, ki določa pravila glede elektronskega vročanja sodnih pisanj, s čimer estonski pravni pred vzpostavlja sistematičen okvir za elektronsko vodenje postopkov pred upravnim sodiščem.

6.2.3. Poenostavljeni postopek

Za razliko od slovenskega ZUS-1, ki pozna enoten model odločanja o tožbi, brez da bi zakon predvideval različna postopkovna pravila glede na pomen ali zahtevnost posamezne zadeve, estonski ZUS v 133.-136. členu ureja poseben, t.i. poenostavljeni postopek, ki sodišču omogoča prilagoditev procesnih pravil glede na naravo zadeve. Sodišče se lahko za odločanje po

⁶³² Prim. sodbo Upravnega sodišča I U 392/2011 z dne 10. 1. 2012.

poenostavljenem postopku odloči, kadar gre za manjši poseg v pravni položaj tožnika (oziroma kadar vrednost spornega predmeta ne presega 1000 evrov, če gre za ocenljivo zadevo) ali kadar s tem soglašajo vse stranke postopka, izjemoma pa tudi med izrednim ali vojnim stanjem, kadar tako terja potreba po hitrem odločanju. Sodišče lahko kadarkoli do izdaje odločbe preide na redni (bolj formalni) postopek.

Zakon tudi jasno določa, katera procesna pravila sme sodišče poenostaviti oziroma prilagoditi in v katera ne sme posegati. Tako lahko sodišče odstopi od formalnih zahtev glede vodenja zapisnika, dokazovanja, vročanja procesnih pisanj ter celo popolnoma opusti pisni pripravljalni postopek ali glavno obravnavo, pod določenimi pogoji pa lahko izda tudi sodbo brez obrazložitve. Sodišče pa ne sme odstopiti od spoštovanja temeljnih načel upravnega spora, temeljnih pravic strank (tudi pravice do izjave) ter od pravil o stroških postopka in brezplačni pravni pomoči.

Institut poenostavljenega postopka se kaže kot zanimiv tudi za slovensko ureditev upravnega spora, ki ne pozna ločene, poenostavljene procesne poti za zadeve manjšega pomena ali za primere, ko bi se stranke strinjale s hitrejšim, manj formalnim reševanjem spora.

6.2.4. Kolektivni postopek

Estonski ZUS v 22. členu ureja posebna postopkovna pravila za primere, v katerih je v posamezni upravni zadevi udeleženo večje število tretjih oseb. Zakon tako določa, da sodišče izvede t. i. kolektivni postopek, kadar število tretjih oseb presega 50, s čimer se zagotavlja učinkovito in obvladljivo procesno obravnavanje zadev, ki vključujejo širši krog prizadetih subjektov.

V okviru kolektivnega postopka zakon omejuje avtomatično pridobitev procesnega položaja stranke v konkretnem upravnem sporu, saj ta pripada le tistim tretjim osebam, ki v predpisanem roku izrecno izrazijo voljo, da se postopku pridružijo. Hkrati pa zakon sodišču nalaga dolžnost, da po uradni dolžnosti v postopek pritegne tiste osebe, katerih pravice ali pravni interesi so bistveno oziroma občutno bolj prizadeti kot pravice ostalih tretjih oseb. Ključno dodano vrednost pa določa četrti odstavek 177. člena estonskega ZUS, skladno s katerim sodba, izdana v kolektivnem postopku, veže tudi osebe, ki se niso pravočasno prijavile, če je bilo obveščanje izvedeno pravilno.

Čeprav se lahko zdi ureditev kolektivnega postopka podobna ureditvi prizadete osebe s položajem stranke po 19. členu ZUS-1, ki se lahko upravnemu sporu pridruži bodisi na predlog stranke bodisi sama ali pa jo v postopek pritegne sodišče po uradni dolžnosti, se instituta med seboj bistveno razlikujeta. Na podlagi 19. člena ZUS-1 bo lahko sodišče v postopek pritegnilo le konkretno identificiranega posameznika, medtem ko se pravni učinki obvestila v okviru kolektivnega postopka raztezajo tudi na posameznike, ki so sodišču neznani.

Ureditev kolektivnega postopka po estonskem ZUS tudi ni primerljiva vzorčnemu postopku po slovenskem ZUS-1. Ta v 43. členu podeljuje procesno diskrecijo sodišču, da v primeru, ko je pri sodišču vloženih več kot 20 tožb zoper različne upravne akte, ki temeljijo na enaki ali podobni dejanski in isti pravni podlagi, po prejemu odgovorov na tožbe eno od že vloženih tožb obravnava kot vzorčno, ostale postopke pa prekine. Vzorčni postopek je torej po slovenski ureditvi predviden v primeru že vloženih tožb. Kolektivni postopek po estonski ureditvi pa se sproži, kadar bi lahko

bilo v zadevi več kot 50 stranskih udeležencev (torej oseb, ki (še) niso stranke postopka, a bi odločitev sodišča lahko posegla v njihov pravni položaj), sodišče pa mora zagotoviti javno obveščanje potencialnih prizadetih oseb. Čeprav se zdi institut kolektivnega postopka bolj inovativen v primerjavi s slovensko ureditvijo vzorčnega postopka, saj sodišču omogoča vključitev ljudi, ki še niso vložili tožbe, prek proaktivnega javnega obveščanja. Prav tako sodišče v kolektivnem postopku izda eno sodbo, medtem ko to v vzorčnem postopku ni nujno.

6.2.5. Vloga za pospešitev odločanja sodišča

Člen 100 estonskega ZUS ureja posebno procesno možnost strank, namenjeno varstvu pravice do sojenja v razumnem roku. V skladu s to določbo lahko stranka vloži vlogo za pospešitev odločanja sodišča, ko sta izpolnjena dva pogoja: (i) postopek traja najmanj devet mesecev in (ii) sodišče v tem času brez utemeljenega razloga ni opravilo nobenega procesnega dejanja. Če sodišče vlogo šteje za utemeljeno, v 30 dneh odredi ukrep, ki naj bi omogočil zaključek postopka v razumnem roku.

V primeru, da sodišče vlogo za pospešitev odločanja zavrne ali če sprejme drugačen ukrep za pospešitev, kot je naveden v predlogu, mora o tem v roku 30 dni po prejemu predloga izdati obrazložen sklep, zoper katerega je dovoljeno vložiti pritožbo. Novo vlogo za pospešitev postopka je mogoče vložiti šele po šestih mesecih od odločitve sodišča o prvotni vlogi.

Vloga za pospešitev odločanja sodišča deluje kot korektivni mehanizem, ki sodišče opozori na potrebo po nadaljnjem procesnem ravnanju, pri čemer je treba poudariti, da gre za instrument zoper dejansko zavračanje postopka s strani sodišča *po* preteku določenega časa, in ne za orodje za pospešitev postopka že od samega začetka (tj. od trenutka vložitve tožbe).

6.2.6. Posredovalni postopek

Možnost izvedbe posredovalnega postopka je urejena v 137.-141. členu estonskega ZUS. Njegov namen je poravnava med strankami upravnega spora s pomočjo pogajanja. Izvede se zgolj v primeru, če s tem soglašajo vse stranke postopka, v času pogajanj pa je sodni postopek v upravnem sporu prekinjen.⁶³³

Po prejemu vseh potrebnih soglasij sodišče stranke povabi na poseben poravnavni narok, na katerem strankam pojasni potek in cilje posredovalnega postopka.⁶³⁴ Za vodenje posredovalnega postopka je pristojno sodišče v drugi sestavi, kot je določena za odločanje v rednem postopku upravnega spora.⁶³⁵ Stranke na posredovalnem naroku predstavijo svoja stališča, na podlagi katerih sodišče čim bolj natančno identificira interese posameznih strank in možnosti varovanja teh interesov v zvezi s predmetom upravnega spora. O posredovalnem naroku se ne sestavi zapisnik, prav tako pa sodišče ne sme uporabiti informacij v zvezi z vsebino pogajanj kot dokaz v rednem postopku upravnega spora.⁶³⁶

⁶³³ Prvi in drugi odstavek 137. člena estonskega ZUS.

⁶³⁴ Četrti odstavek 138. člena estonskega ZUS.

⁶³⁵ Peti odstavek 138. člena estonskega ZUS.

⁶³⁶ Šesti odstavek 138. člena estonskega ZUS.

Posredovalni postopek se lahko zaključi na tri načine: (1) z odobritvijo doseženega kompromisa in zaključkom upravnega spora; (2) z razpisom glavne obravnave, če kompromis ni bil dosežen, v primeru da ena od strank poda takšno zahtevo; ter (3) z razpisom glavne obravnave, če kompromis ni bil dosežen, v primeru da sodišče oceni, da kompromis verjetno ne bo dosežen v razumnem času ali če posredovalni postopek ni smotrno iz drugih razlogov.⁶³⁷ V primeru razpisa glavne obravnave je za odločanje v zadevi ponovno pristojno sodišče v prvotni sestavi, preden se je izvedel posredovalni postopek.

6.2.7. Mediacija

Mediacija je v estonski ureditvi upravnega spora mogoča v okviru posredovalnega postopka (137. člen estonskega ZUS in nasl.).⁶³⁸ V zvezi s samo izvedbo sodišču pridružene mediacije je zakon precej skop. Določa, da za čas postopka mediacije sodišče odredi mirovanje postopka⁶³⁹ in da mediacije ne sme izvajati sodeči sodnik, temveč posredovalni sodnik, sodišče pa mora pred začetkom mediacije preveriti, ali bi bilo zaradi ekonomičnosti postopka koristno, da se v postopek mediacije pritegne tudi tretje osebe.⁶⁴⁰ Estonski ZUS izrecno prepoveduje izdelavo pisnega zapisnika ali kakršnega koli drugega dokumenta o poteku pogajanj v okviru mediacije oziroma posredovalnega postopka.⁶⁴¹

Za razliko od posredovalnih postopkov v pravdnih postopkih, za katere se vodi uradna statistika, se slednja ne vodi tudi za posredovalne postopke v upravnih sporih, zato ni mogoče vedeti, kako pogosta in uspešna je mediacija v estonski ureditvi upravnega spora.⁶⁴²

6.2.8. Sodna poravnava

Sklenitev sodne poravnave v upravnem sporu je predvidena v estonskem ZUS. Ta v 154. členu določa, da lahko stranke do pravnomočnosti sodbe v upravnem sporu postopek končajo s sklenitvijo dogovora; sodišče dogovora ne bo dovolilo, če je njegova vsebina nezakonita, če posega v pravice osebe, ki ni stranka postopka, ali če ga je nemogoče izvršiti. Dogovor lahko vsebuje pogoje. Tekom postopka v upravnem sporu mora sodišče storiti vse, kar je mogoče (na primer pripraviti osnutek poravnave in ga predstaviti strankam postopka; povabiti stranke postopka, da se osebno udeležijo naroka; predlagati strankam, da spor rešijo izvensodno; predlaga postopek posredovanja), da se postopek v celoti ali delno konča s sklenitvijo sodne poravnave, če je to po oceni sodišča razumno. Poudarek na aktivni vlogi sodnika pri spodbujanju strank k sklenitvi sodne poravnave bi bilo koristno uveljaviti tudi v slovenski ureditvi upravnega spora.

⁶³⁷ Prvi odstavek 140. člena estonskega ZUS.

⁶³⁸ Tvaronavičienė, Kaminskienė, Rone, Uudeküll, 2022, str. 82.

⁶³⁹ Drugi odstavek 137. člena estonskega ZUS.

⁶⁴⁰ Drugi in peti odstavek 138. člena estonskega ZUS.

⁶⁴¹ Šesti odstavek 138. člena estonskega ZUS.

⁶⁴² Tvaronavičienė, Kaminskienė, Rone, Uudeküll, 2022, str. 82.

6.3. Predstavitev rešitev, ki bi jih bilo smiselno vnesti v slovenski pravni red

Na podlagi zgornje analize izbranih institutov estonske ureditve upravnega spora je mogoče izpostaviti nekatere širše, medsebojno povezane rešitve, ki bi jih veljalo upoštevati pri morebitnem razmisleku o nadaljnjem razvoju slovenske ureditve upravnega spora. Na prvem mestu je nadaljnji razvoj digitalizacije sodnega postopka, zlasti za profesionalne udeležence, ki skladno z estonsko ureditvijo morajo vse vloge v postopku vlagati elektronsko, prav tako pa si morajo stranke vloge izmenjati neposredno med seboj, sodišče pa o tem le obvestijo.

K učinkovitosti postopka pred estonskim upravnim sodiščem nadalje pomembno prispeva precejšnja fleksibilnost oblike postopka glede na naravo in zahtevnost posamezne zadeve. Ta se kaže na več ravneh: tožnik mora vrsto postopka (glavna obravnava, pisni postopek ali poenostavljeni postopek) opredeliti že v tožbi, sodišče pa lahko (zlasti, kadar gre za manjši poseg v pravni položaj tožnika, npr. kadar vrednost spornega predmeta ne presega 1000 evrov) zadevo obravnava v poenostavljenem postopku, v katerem lahko odstopi od posameznih formalnih zahtev, ne da bi to ogrozilo temeljna procesna jamstva strank. Enaka logika prilagodljivosti se odraža tudi v ureditvi kolektivnega postopka, v katerem sodišče namesto številnih posamičnih sodb izda eno samo sodbo, in v vlogi za pospešitev odločanja, ki sodišču nalaga procesno in organizacijsko ukrepanje v primeru neaktivnosti v devetih mesecih po vložitvi tožbe.

Kot inovativen pristop k učinkovitejšemu odločanju v upravnem sporu je aktivnejša vloga upravnega sodnika. Sodišče lahko po uradni dolžnosti izda začasno odredbo, prav tako pa lahko po uradni dolžnosti v kolektivni postopek pritegne osebe, katerih pravni položaj je posebej prizadet. Zakon sodišču nalaga tudi izrecno dolžnost aktivnega spodbujanja strank k sporazumni rešitvi spora. Takšen, bolj aktiven pristop sodišča pri reševanju sporov, lahko predstavlja vodilo, ki bi ga veljalo dosledneje upoštevati pri nadaljnjem razvoju slovenske ureditve upravnega postopka; ne nujno preko dobesednega prevzema posameznih rešitev iz estonskega ZUS, temveč preko širšega premika k procesni ureditvi, ki je bolj prilagodljiva, manj formalistična in bolj usmerjena v dejansko, in ne zgolj formalno rešitev spora.

VI. UPRAVNI SPOR V REPUBLIKI SLOVENIJI *DE LEGE FERENDA*

V tem poglavju so na podlagi izvedene analize izpostavljeni predlogi za izboljšanje ureditve upravnega spora v Republiki Sloveniji *de lege ferenda*. Predlogi so zaradi večje preglednosti prikazani v obliki tabele ter so predstavljeni alternativno, kot različne možne poti nadaljnjega normativnega razvoja. Predlogi so po svoji vsebini izhodišča za nadaljnje preučevanje možnosti za celovitejšo, učinkovitejšo in bolj usklajeno ureditev upravnega spora ter z njim povezanih procesnih institutov.

	Predlogi <i>de lege ferenda</i>
Kadrovska sestava upravnega sodstva	De lege ferenda je z vidika organizacije upravnega sodstva in kadrovske sestave sodstva ključno, da upravno sodstvo razpolaga z dovolj velikim številom sodnikov glede na pripad zadev in njihovo vse večjo kompleksnost (pomemben je torej tako številčni kot vsebinski kriterij). V tej zvezi bi bilo treba opraviti poglobljene primerjave na nacionalni in predvsem na mednarodni ravni za namen identifikacije ustreznega števila sodnikov v upravnem sodstvu. Ustrezno število sodnikov v okviru upravnega sodstva je ključno sredstvo za preprečevanje zamud pri sojenju in za zagotavljanje visoke kvalitete dela sodnikov in sodnic. Možno je razmišljati tudi o večji specializaciji sodnikov, a to šele ob predpostavki, da je število sodnic in sodnikov, ki sodijo v upravnih sporih, izhodiščno zadostno. Smiselno je razmišljati tudi o povečevanju števila strokovnih sodelavcev v upravnem sodstvu, pri čemer pa mora ostati temeljna usmeritev, da strokovni sodelavci sodniku zgolj pomagajo, ne pa, da ga nadomeščajo (s čimer se posredno rešujejo morebitne zamude pri sojenju). Skrbeti je treba za ohranjanje zanimanja strokovnega kadra (sodnikov in strokovnih sodelavcev) za delo v upravnem sodstvu z zagotavljanjem dobrih pogojev za delo. Tu je pomembno ustrezno plačilo, ni pa to edini kriterij. Izjemnega pomena so tudi nekateri drugi vidiki: npr. omogočanje stalnega izobraževanja in nadgrajevanja znanja ter kompetenc, možnost medsebojne izmenjave dobrih praks (npr. interni prenosi dobrih praks med sodniki in sodnicami glede posameznih institutov, npr. vodenja glavne obravnave), povečevanje pomena usklajevanj na kolegijih znotraj posameznega sodišča ali tudi več sodišč skupaj z namenom vzpostavitve enotne sodne prakse. Sodnikom in strokovnim sodelavcem je treba omogočiti tudi pridobivanje mednarodnih izkušenj v upravnem sodstvu (npr. v okviru sodniških izmenjav, izpopolnjevanja v okviru EU institucij in podobno). Strokovno osebje je še naprej treba vzpodbujati tudi pri aktivnem sodelovanju na konferencah in drugih srečanjih doma in v tujini ter pri vključevanju v znanstveno in raziskovalno delo, ki ima svoj zunanji odraz v znanstvenih in strokovnih publikacijah. Za povečanje splošnega zanimanja za upravno sodstvo je možno spremeniti način preverjanja znanja s področja upravnega spora na PDI in upravnemu sodstvu dati večjo težo v okviru sodniškega pripravništva.

Glede organizacije upravnega sodstva	Glede organizacije upravnega sodstva so de lege ferenda naslednje možnosti: - organizacija se ne spreminja, identificirane težave se rešujejo z drugimi sredstvi (npr. povečanje števila sodnikov in sodnic, ki sodijo na prvi stopnji), - organizacija upravnega sodstva se spremeni na način, da se oblikujejo tri stopnje upravnega sodstva: upravno sodišče kot sodišče prve stopnje, višje upravno sodišče kot sodišče druge stopnje in vrhovno sodišče kot sodišče tretje stopnje, - organizacija upravnega sodstva se spremeni na način, da se znotraj obstoječe organizacije in funkcije upravnega sodišča uvedejo še ti. pritožbeni senati. Vsaka od zgoraj omenjenih alternativ ima prednosti in slabosti. Odločitev glede prihodnje organizacije upravnega sodstva je v veliki meri odvisna od nekaterih drugih normativnih odločitev (npr. vprašanje omejevanja pritožbe zoper odločitve upravnega sodišča na normativni ravni).
Vsebina temeljnega zakona, ki ureja upravni spor	Trenutna ureditev razmerja med ZPP in ZUS-1 odpira številne teoretične in praktične dileme. Kot možne rešitve se alternativno kažejo: - vnovična vzpostavitev pravila o primerni uporabi pravil pravnega postopka v upravnem sporu (vnovična vzpostavitev ureditve, kakršna je veljala pred ZPP-E), - sprejem novega sodobnega zakona o upravnem sporu, ki celovito in avtonomno uredi vsa vprašanja upravnega spora, - sprememba veljavnega ZUS-1, tako da se v njem na novo in avtonomno v razmerju do ZPP uredijo nekateri instituti, ki trenutno v praksi z vidika tega razmerja predstavljajo največ težav (npr. prekluzije, posamezna vprašanja postopka). Med alternativami je kot ustrežnejši mogoče označiti drugo in tretjo alternativo, pri čemer je mogoče oceniti, da bi sprejem sodobnega zakona o upravnem sporu, ki celovito in avtonomno uredi vsa vprašanja upravnega spora, terjal bistveno več strokovnega napora in časa, z vidika končnega cilja učinkovitega in pravno predvidljivega sodnega varstva pa bi bil dolgoročno najustreznejša rešitev.
Spreminjanje pravil upravnega postopka	Upravni postopek in upravni spor se po svojem namenu, zasnovi in ciljih bistveno razlikujeta. Kljub temu je nujno, da se ob spreminjanju pravil kateregakoli od teh postopkov že vnaprej identificira in presodi morebitne vplive sprememb na drug postopek, glede na ugotovitve pa po potrebi ustrezno prilagodi zakonska pravila v obeh postopkih. Odsotnost takšnega postopanja ima za posledico sistemsko neusklajenost zakonov in nastanek praktičnih problemov pri odločanju

	v upravnem sporu ali upravnem postopku. Nastalih razkorakov v zakonodajnem okviru ni mogoče vselej ustrezno razrešiti zgolj s stališči sodišča v posameznih primerih oziroma z razvojem sodne prakse. De lege ferenda se torej predlaga, da se ob spreminjanju zakonske ureditve splošnega ali posebnega upravnega postopka vselej že pri pripravi predloga zakona ali njegovih sprememb presodi učinek sprememb z vidika upravnega spora. Ključno namreč je, da so ti zakonski okviri usklajeni in da ne prihaja do sistemskih anomalij.
Urejanje upravnega spora v področni zakonodaji	Pri področnem urejanju pravil upravnega spora, ki odstopajo od splošnih pravil v ZUS-1, je treba v izhodišču posebno pozornost nameniti vprašanju, kako se posebne procesne rešitve umeščajo v sistem upravnega spora kot celoto, ali so sistemsko logične in izvedljive. Področna zakonodaja bi morala pri urejanju procesnih vprašanj izhajati iz splošnih pravil ZUS-1 ter se od njih odmikati le, kadar to narekujejo posebnosti posameznega področja, kadar je takšna ureditev dejansko potrebna in ko prispeva k učinkovitejšemu sodnemu varstvu. Pri tem je treba posebno pozornost nameniti jasnosti in medsebojni usklajenosti procesnih pravil, njihovi praktični izvedljivosti ter preprečevanju različne obravnave primerljivih procesnih položajev. Posebne ureditve bi morale krepiti dostopnost, hitrost in učinkovitost sodnega varstva, kjer in kolikor je to nujno potrebno, ne pa ustvarjati dodatne procesne kompleksnosti ali tveganja za neenotno uporabo pravil upravnega spora.
Prednostno odločanje upravnega sodišča	ZS-1, ki se začne uporabljati januarja 2027, še vedno pušča veliko manevrskega prostora pri opredelitvi prednostnega kriterija, ko bo moral zakonodajalec v okviru kriterija »drugi pomembni razlogi v javnem interesu« določiti, da so določene zadeve prednostne (drugi odstavek 36. člena ZS-1). Tukaj bo zato v prihodnje izjemno velika odgovornost na predlagateljih zakonov, da opravijo učinkovito in utemeljeno presojo, katere zadeve opredeliti kot prednostne. Obenem se je treba zavedati, da nova ureditev ne more poseči v obstoječe zakonske določitve v zvezi s tem, katere zadeve je treba reševati prednostno, zato je treba sočasno naslavljanje tudi ta vidik. Pojme »prednostno«, »nujno«, »brez odlašanja« in druga podobna poimenovanja, ki nakazujejo hitrejšo obravnavo od redne, bi bilo treba de lege ferenda natančno opredeliti (klasificirati po pomembnosti), tako da bi bilo nedvoumno, kakšen je predviden vrstni red reševanja zadev na sodišču. V zakonodaji bi se bilo treba izogibati pavšalnim določitvam zahteve po prednostnem odločanju za celotno pravno področje. Usmerjati bi se bilo treba k identifikaciji (zgolj) izbranih konkretnih postopkov znotraj posameznega upravnega področja, ki zahtevajo hitrejšo odločanje.

	Onkraj obstoječih zakonskih podlag in splošne ureditve v ZS-1 bi bilo de lege ferenda smiselno razmišljati tudi o večji vlogi strank pri izkazovanju potrebnosti obravnave njihove zadeve kot prednostne v smislu predstavitve konkretnih razlogov, katere ogrožene dobrine v konkretnem primeru terjajo prednostno obravnavo.
Upravni spor kot drugo pravno sredstvo	Načelo dvostopenjskosti v upravnem odločanju in šele naknadnega sodnega nadzora ima tradicionalen pomen v srednjeevropskem prostoru, zato naj se ohrani tudi de lege ferenda, predvsem zaradi funkcije ministrstev kot pritožbenih organov, da so skrbniki enotne upravne prakse in nosilci javnih politik. Preko pritožb prejmejo tudi podatke o (ne)realizaciji ciljev zakonov z njihovega področja za regulacijsko zanko oziroma zakonske izboljšave. Razmisliti velja o vzpostavitvi mehanizma rednega spremljanja normativnega določanja izjem, ki izključujejo upravno pritožbo. Takšen mehanizem bi bil podlaga za primerjavo posameznih izjem in s tem za presojo (ne)utemeljenosti odstopov od splošne ureditve na ravni posameznih ministrstev oziroma vladnega medresorskega usklajevanja. Poleg tega bi bilo treba v postopku sprejemanja predpisa poleg siceršnjih učinkov predpisa vselej presojati tudi eventualno izključitev pritožbe. Šele na podlagi vsebinsko izkazanega razumnega razloga za odstopanje bi se lahko dopustilo nadaljnji postopek sprejemanja zakona, ki upravno pritožbo izključuje (oziroma določa njeno suspenzivnost). Opisani ukrepi bi delovali kot sredstvo za doseg cilja, ki je v tem, da se na zakonski ravni v prihodnje ne določajo neutemeljeni primeri izključevanja pritožbe. De lege ferenda je možen tudi razmislek, da bi se uvedlo kvalificirano večino za sprejem zakonov, ki urejajo posebna pravila glede na ureditev po ZUP in ZUS-1. De lege ferenda je ena od alternativ, ki bi nadomestila upravno pritožbo, uvedba nedeolutivnega ugovora, ki bi lahko kot procesna predpostavka omejil pripad v upravnem sporu.
Suspenzivni učinek vložene tožbe v upravnem sporu in začasne odredbe	V zvezi z izzivi, ki jih povzroča trenutna odsotnost suspenzivnega učinka tožbe v upravnem sporu in trenutna ureditev in praksa izdajanja začasnih odredb, je možnih več alternativnih rešitev. Prva možnost je sprememba paradigme upravnega spora, po kateri bi vložena tožba imela avtomatski suspenzivni učinek na izvrševanje izpodbijanega upravnega akta. Pri tem bi bilo avtomatski odločni učinek mogoče uvesti na sistemski ravni, tj. v zvezi s katerokoli tožbo v upravnem sporu, možno pa je tudi, da se ta lastnosti pripiše le nekaterim tožbam, kakor jih v upravnem sporu ureja ZUS-1. Takšen primer je nemška ureditev, ki suspenzivni učinek pripisuje izpodbojni tožbi, s katero se uveljavlja nezakonitost upravnega akta. Če za predčasno

	izvršitev izpodbijanega upravnega akta obstaja močan javni interes, ga mora pred sodiščem izkazati tožena stranka. Tovrstna sprememba koncepta upravnega spora bi po našem mnenju lahko pozitivno vplivala tudi na aktivnost tožene stranke v upravnem sporu, ki je v praksi nemalokrat povsem pasivna. Nevarnost te spremembe pa je v tem, da bi zakonodajalec s področnimi predpisi pretirano pogosto odstopal od splošne ureditve in arbitrarno odrekal suspenzivni učinek tožbe v upravnem sporu, kar bi na sistemski ravni izvotlilo namen obravnavane spremembe. Suspenzivni učinek tožbe v upravnem sporu je mogoče nadomestiti z uvedbo odločanja o začasnih odredbah po uradnih dolžnosti, kakor sedaj velja le za odločanje v subsidiarnem upravnem sporu, kar je mogoče utemeljiti z vlogo subsidiarnega upravnega spora, ki je namenjen varstvu temeljnih človekovih pravic. Širitev odločanja o začasnih odredbah po uradni dolžnosti bi bila lahko vprašljiva z vidika avtonomije in volje strank, saj je izrazito paternalistična. Obenem bi taka ureditev povzročila dodatno obremenitev sodnikov, v svojem konceptu pa pomenila odstop od aktualnega trenda približevanja pravil pravnega postopka pravilom upravnega spora. Glede na vprašanje, ki je bilo Sodišču EU predloženo v predhodno odločanje v zadevi I Up 6/2026-11 z dne 4. februarja 2026, je možen način urejanja začasnih odredb tudi, da sodišče o predlogu za začasno odredbo odloča brez predhodno vložene tožbe v upravnem sporu. Takšna novost bi bila smiselna predvsem za primere, ko tožba v upravnem postopku nima odložnega učinka, zato bi pritožnik začasno zadržanje dosegel z začasno odredbo, ki jo izda Upravno sodišče. Opisan pristop je posledica tudi ureditve ZUP, ki sistema začasnih odredb ne pozna. ZUP sicer ureja odlog upravne izvršbe (drugi in tretji odstavek 293. člena ZUP), ki pa institutu začasnih odredb po ZUS-1 ni primerljiv. Dodatna alternativna takšni ureditvi je uvedba začasnih odredb na raven upravnega postopka, kar pa je lahko problematično z vidika učinkovitega varstva pravic (zlasti glede zahteve po hitrem postopku), saj bi odločitvi v upravnem postopku sledil še sodni nadzor.
Poenostavitev pravil postopka	Pri zakonodajnem spreminjanju pravil upravnega spora je treba težiti k poenostavitvi pravil postopka, kjer in kolikor je to mogoče. Pri tem je posebnosti, ki veljajo pri sojenju v upravnem sporu, treba razumeti kot prednost. Kot izhodišče za bodoči razvoj upravnega spora v tem smislu lahko služi estonska ureditev upravnega spora (npr. fleksibilnejše oblike postopka glede na naravo in zahtevnost posamezne zadeve; namesto enotnega »modela« odločanja o tožbi v upravnem sporu bi se uvedlo poenostavljene »procesne modele odločanja« za zadeve manjšega pomena ali za primere, ko bi se stranke strinjale s hitrejšim, manj formalnim reševanjem spora).
Mehanizem za učinkovito izvrševanje	V slovenskem pravnem redu je bil velik korak z vidika učinkovitega izvrševanja upravnosodnih odločitev narejen že z uvedbo instituta

upravnosodnih odločitev	določitve načina izvršitve odločbe upravnega sodišča od odpravi izpodbijanega upravnega akta (tretji odstavek 64. člena ZUS-1). De lege ferenda obstoji potencial za še dodatno nadgradnjo teh mehanizmov. Kot izhodišče za bodoči razvoj v tem delu lahko služi francoska ureditev. Tako bi bilo po vzoru Francije smiselno tudi v slovenskem pravnem redu razmisliti o uvedbi nekaterih novih mehanizmov za sankcioniranje uprave v redkih primerih, ko bi se ta upirala implementaciji sodbe Upravnega sodišča. Vsaj na posameznih področjih upravnega prava, denimo na okoljskem, bi lahko bila smiselna uvedba instituta spodbude uprave k čim hitrejši implementaciji sodbe Upravnega sodišča. V praksi je zaslediti tudi primere, ko se uprava soočena z nerazumevanjem njenega nadaljnjega ravnanja po sprejemu upravnosodne odločitve (ta situacija je npr. tipična ob izdaji ugotovitvene sodbe, pa tudi širše). De lege ferenda bi kazalo razmišljati o krepitvi institutov, ki bi bili v funkciji svetovanja upravi, kako izvršiti upravnosodno odločitev. Čeprav se na prvi pogled zdi, da bi takšni mehanizmi upravno sodstvo le še bolj obremenili, dolgoročno lahko povečajo učinkovitost sodnega varstva, saj preprečijo nastanek novih upravnih sporov. Tudi v tem delu je izhodiščni vzor lahko Francija, vendar s pomembnim pridržkom, da je treba upoštevati sistemske razlike med slovensko in francosko ureditvijo upravnega spora.
Zastopanje v upravnem sporu	Učinkovitost upravnega sodstva je lahko večja tudi zaradi kvalitetnejšega zastopanja v upravnem sporu. De lege ferenda bi kazalo razmisliti, ali posebnosti upravnega spora terjajo spremembo pravil glede zastopanja (zlasti v smeri povečevanja primerov, ko je zahtevano zastopanje po pravno kvalificiranem zastopniku oziroma odvetniku).
Digitalizacija upravnega sodstva	De lege ferenda bi bilo smiselno nadalje razvijati in normativno celoviteje urediti digitalno poslovanje v upravnem sporu, tako da bi elektronsko vlaganje in vročanje, e-spis, videokonferenčno izvajanje procesnih dejanj ter druga digitalna orodja predstavljali sistemsko in medsebojno povezano sestavino upravnega sodstva. Pri tem bi bilo treba poleg tehnološke učinkovitosti zagotoviti tudi procesno varstvo strank, informacijsko varnost, zanesljivost in dostopnost elektronskih sistemov ter ustrezne rešitve za primere njihovega nedelovanja. Posebej bi bilo treba opredeliti pogoje in meje uporabe umetne inteligence v upravnem sodstvu, zlasti z vidika človekovega nadzora, transparentnosti, preverljivosti in odgovornosti za sprejete odločitve. Digitalizacijo bi bilo treba razumeti ne le kot tehnično posodobitev sodnega poslovanja, temveč kot dejavnik, ki lahko pomembno vpliva na učinkovitost, dostopnost in organizacijo upravnega spora ter zahteva temu prilagojeno procesno ureditev.
Prekluzije v upravnem sporu	Ureditev prekluzij v upravnem sporu je trenutno nejasna in razpršena med ZUS-1, ZPP, mnogimi področnimi zakoni in upravnosodno prakso, ki pri razlagi prekluzij vse te določbe kombinira ter upošteva še

	mednarodne in nadnacionalne pravne akte ter sodno prakso SEU in ESČP. De lege ferenda bi kazalo v prvi vrsti vzpostaviti jasen normativen okvir prekluzij v ZUS-1, ki bi na splošno veljal v upravnih sporih, in ki bi bil strankam ter njihovim pooblaščencom dostopen že z ustreznim poznavanjem ZUS-1. Poleg tega bi bilo treba proučiti ureditve prekluzij v področnih zakonih, presoditi, na katerih od teh področij je posebno urejanje prekluzij odveč in tam določbe o prekluzijah črtati. Na področjih, na katerih je posebna ureditev prekluzij nujna, pa v področnem zakonu le-te jasno in pregledno urediti.
Razmerje med senatnim sojenjem in sojenjem po sodniku posamezniku	Od novele ZUS-1C dalje se senatno sojenje v upravnem sporu praktično ne izvaja več. Razlogov za to so organizacijski (premajhna kadrovska opremljenost glede na pripad zadev, potreba po čim hitrejšem reševanju zadev itd.), vezani na naravo sodniškega odločanja (fleksibilnejše vodenje postopka po sodniku posamezniku, enostavnejša pot do sprejema vsebinske odločitve itd.), pa tudi normativni, saj je za odstop zadeve senatu predviden postopek, v katerem odloča predsednik sodišča, kar lahko že samo po sebi ustvarja odvrčalen učinek, ki je še poudarjen v kontekstu potrebe po čim hitrejšem reševanju zadev brez nepotrebnih trenj. De lege ferenda bi zato kazalo spremeniti ureditev odstopa zadev senatu po vzoru ureditve, ki skladno s 14. členom ZUS-1 velja za Vrhovno sodišče, in ki je v praksi bistveno bolj zaživel. Kljub takšni preprostejši ureditvi odstopa zadev senatu ni videti razloga za skrb, da bi bilo teh odstop preveč oziroma toliko, da bi to vplivalo na učinkovitost delovanja Upravnega sodišča. Poleg tega obstaja normativna vrzel tudi v razlogih, zaradi katerih je sploh dopusten odstop zadeve senatu – saj okoliščina družbene odmevnosti ali občutljivosti (ki pa ni sočasno pravno zahtevna ali pomembna) ni pravno upoštevana pri presoji potrebe po odstopu zadeve senatu. De lege ferenda bi zato bilo treba v ZUS-1 ustrezno urediti tudi to okoliščino kot razlog za odstop zadeve senatu.
Alternativno reševanje upravnih sporov	Kot možni načini uvajanja alternativnega reševanja upravnih sporov se kažejo: - dopolnitev definicije predmeta upravnega spora v ZUS-1, tako da bi zajemala tudi sodno varstvo zoper poravnavo, sklenjeno med organom in stranko v obliki (subordinatne) upravne pogodbe; - sprememba prvega odstavka 58. člena ZUS-1, tako da poravnalnega naroka v upravnem sporu ne bi več izrecno izključeval, ob hkrati okrepitvi pooblastil sodnika v pripravljalnem postopku po zgledu 279.c člena ZPP, kar bi omogočilo tudi bolj dosledno uresničevanje že obstoječe dolžnosti iz 57. člena ZUS-1, tj. da si sodišče in stranke prizadevajo za sklenitev sodne poravnave, in s tem boljše izkoriščanje tega (trenutno edinega) že uveljavljenega instituta; - uvedba posebnega pravnega sredstva za izpodbijanje sodne poravnave, sklenjene v upravnem sporu, po zgledu 392. člena ZPP, a prilagojenega načelu zakonitosti in drugim specifikam upravnih pogodb;

	- odprava izključitve upravnih postopkov in upravnih sporov iz predhodnega postopka mirne rešitve spora po ZDOdv; - izrecna razširitev področja uporabe ZARSS na upravne spore in vzpostavitev pilotnega programa sodišču pridružene mediacije pri Upravnem sodišču RS; - ustrezna kadrovska in finančna okrepitev Upravnega sodišča RS ter dolgoročno tudi razmislek o enotnem zakonu, ki bi celovito uredil alternativno reševanje sporov v upravnih zadevah (tako v upravnem postopku kot v upravnem sporu).
--	---

VII. SEZNAM UPORABLJENIH VIROV IN LITERATURE

- M. Accetto in drugi: PRAVNI TERMINOLOŠKI SLOVAR, Založba ZRC in ZRC SAZU, Ljubljana, 2018.
- V. Androjna, E. Kerševan: UPRAVNO PROCESNO PRAVO: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR, predelana in dopolnjena izdaja, 2. ponatis, IUS SOFTWARE, GV Založba, Ljubljana, 2016.
- J. Auburn, J. Moffett, A. Sharland (ur.): JUDICIAL REVIEW. PRINCIPLES AND PROCEDURES, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- J. B. Auby (ur.): CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE PROCEDURE, Bruylant, Cork, 2014.
- M. Avbelj (ur.) in drugi: KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, 1. Knjiga, Nova Univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana, 2019.
- M. Avbelj (ur.): KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2019.
- M. Avbelj: PRAVO EU IN NACIONALNA PROCESNA AVTONOMIJA, Pravosodni bilten, let. 37, št. 2, 2016, str. 11–25.
- J. G. Bader, M. Ronellenfitsch: VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ MIT VERWALTUNGS-VOLLSTRECKUNGSGESETZ UND VERWALTUNG SZUSTELLUNGSGESETZ: KOMMENTAR, Verlag C. H. Beck, München, 2016.
- M. Bedič in B. Žuber: MODERNIZACIJA UPRAVNEGA SPORA NA HRVAŠKEM: MED NORMATIVNIM NAPREDKOM IN SISTEMSKIMI DILEMAMI, Podjetje in delo, 2026.
- A. Berger Škrk: PRAVICA DO UČINKOVITEGA SODNEGA VARSTVA IN NAČELO UČINKOVITOSTI V PRAVU EU, Pravniki, let. 68, št. 3–4, 2013, str. 175–210.
- N. Betetto: O NEKATERIH VPRAŠANJIH DOPUŠČENE REVIZIJE PO ZPP-E, ODVETNIK, leto 21, št. 4, 2019
- S. G. Breyer, R. B. Stewart, C. R. Sunstein, A. Vermeule, M. Herz: ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY, Aspen Publishers, New York, 2006.
- J. Breznik (ur.): ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM, GV Založba, Ljubljana, 2008.

J. Breznik, E. Kerševan (ur.): ZAKON O UPRAVNEM SPORU S KOMENTARJEM, GV Založba, Ljubljana, 2008.

N. Brezovar (ur.): KOMENTAR ZAKONA O LOKALNI SAMOUPRAVI, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo in Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2024.

B. Britvić Vetma: SPOR PUNE JURISDIKCIJE PREMA ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2010., Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2011.

L. N. Brown in J. Bell: RECENT REFORMS OF FRENCH ADMINISTRATIVE JUSTICE, C.J.Q., letn. 8, 1989, str. 71.

BUNDESABGABENORDNUNG (BAO), BGBl. Nr. 194/1961.

DAS BUNDESVERWALTUNGSGERICHT, 2026, www.bvbwg.gv.at (dostop: 25. 1. 2026).

D. M. Burgi, W. Durner: MODERNISIERUNG DES VERWALTUNGSVERFAHRENSRECHTS DURCH STÄRKUNG DES VWWFG, Nomos, Baden-Baden, 2012.

S. Calmes-Brunet: THE PRINCIPLE OF EFFECTIVE LEGAL PROTECTION IN FRENCH ADMINISTRATIVE LAW, The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law: A European Comparison, 2017, str. 105–121.

R. A. Cass, C. S. Diver, J. M. Beermann, J. Freeman: ADMINISTRATIVE LAW: CASES AND MATERIALS, Sixth Edition, Aspen Publishers, New York, 2011.

C. Coglianese, R. A. Kagan (ur.): REGULATION AND REGULATORY PROCESSES, Ashgate, Hampshire, Burlington, 2007.

J. Čebulj, M. Strmecki: UPRAVNO PRAVO, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.

J. Čebulj: ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST ZA NEZAKONITO ODLOČANJE IZVRŠILNE IN SODNE OBLASTI (STALIŠČA USTAVNOSODNE PRESOJE), Poslovodno računovodstvo, let. 11, št. 3/4, 2018, str. 199–212.

J. Čebulj: POSEBNOSTI USTAVNE PRITOŽBE S PODROČJA UPRAVNEGA PRAVA, v: M. Pavčnik, A. Mavčič (ur.), USTAVNO SODSTVO, Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000.

J. Čebulj: USTAVNOPRAVNI VIDIKI SODELOVANJA OSEB V UPRAVNIH POSTOPKIH, Javna uprava, letn. 47, št. 1–2, 2011, str. 89–98.

M. Deisinger: KAZENSKI ZAKONIK 2017. POSEBNI DEL: S KOMENTARJEM, SODNO PRAKSO IN LITERATURO, Poslovna založba MB, Maribor, 2017.

D. C. Dragos, B. Neamtu (ur.): *ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2014.

D. C. Dragos, P. Kovač, H. D. Tolsma: *THE SOUND OF SILENCE IN EUROPEAN ADMINISTRATIVE LAW*, Palgrave MacMillan, Cham, 2020.

D. Đerđa in Z. Pičuljan: *NASTANAK I TEMELJNI INSTITUTI NOVOG ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA*, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, 2014, str. 244.

D. Đerđa: *SUDSKE ODLUKE U UPRAVNOM SPORU – POZITIVNO I BUDUĆE PRAVNO UREĐENJE*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, št. 1, 2010, str. 445–473.

D. Đerđa: *NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2024. GODINE*, Tradicionalno XXXIX. savjetovanje Aktualnosti hrvatskog zakonodavstva i pravne prakse – Godišnjak 31, 2024, str. 245–319.

V. Đulabić: *NEW WINE IN OLD WINESKINS: GENERAL ADMINISTRATIVE PROCEDURE AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORM IN CROATIA*, Mednarodna revija za javno upravo, let. XII, št. 2–3, 2014, str. 183–197.

D. U. Galetta, H. C. H. Hofmann, O. M. Puigpelat, J. Ziller: *THE GENERAL PRINCIPLES OF EU ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW*, Evropski parlament, Bruselj, 2015.

D. U. Galetta: *PROCEDURAL AUTONOMY OF EU MEMBER STATES: PARADISE LOST?*, Springer, Berlin, Heidelberg, 2010.

A. Galič: *USTAVNO CIVILNO PROCESNO PRAVO*, GV Založba, Ljubljana, 2004.

A. Galič: *ZAKON O PRAVDNEM POSTOPKU (ZPP): (neuradno prečiščeno besedilo) z uvodnimi pojasnili k spremembam zakona in stvarnim kazalom*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2017.

A. Galič: *ZAKON O PRAVDNEM POSTOPKU Z UVODNIMI POJASNILI K SPREMEMBAM ZAKONA IN STVARNIM KAZALOM*, 6. izdaja, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2017.

A. Galič, L. Rostaš-Beroš in I. Vezmar Barlek: *UPRAVNI SPOR U PRAKSI: TUŽBE, ŽALBE, OSTALI PODNESCI, PRESUDE, RJEŠENJA: S NAPOMENAMA I ABECEDNIM KAZALOM POJMOVA*, Organizator, 2011.

D. Galligan, R. H. Langan II, C. S. Nicandrou: *ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE NEW EUROPEAN DEMOCRACIES*, Open Society Institute, Constitutional and Legislative Policy Institute and the Centre for Socio-Legal Studies, University of Oxford, Oxford, 1998.

U. Giera in K. Lachmayer: *THE PRINCIPLE OF EFFECTIVE LEGAL PROTECTION IN AUSTRIAN ADMINISTRATIVE LAW*, The Principle of Effective Legal Protection in Administrative Law, 2017, str. 73–90.

M. Gjidara: LES CAUSES D'INEXÉCUTION DES DÉCISIONS DU JUGE ADMINISTRATIF ET LEURS REMÈDES, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, letn. 52, št. 1, 2015, str. 69–109.

B. Grafenauer, J. Breznik: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR, GV Založba, Ljubljana, 2005.

B. Grafenauer, J. Breznik: UPRAVNO PRAVO, PROCESNI DEL: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR, GV Založba, Ljubljana, 2009.

C. Harlow, R. Rawlings: PROCESS AND PROCEDURE IN EU ADMINISTRATION, Hart, Oxford, Portland, 2014.

W. Hoffman-Riem, E. Schmidt-Assmann, A. Vosskuhle (ur.): GRUNDLAGEN DES VERWALTUNGSRECHTS, 2. knjiga, C. H. Beck, München, 2012.

H. C. H. Hofmann, B. C. Mihaescu: THE RELATION BETWEEN THE CHARTER'S FUNDAMENTAL RIGHTS AND THE UNWRITTEN GENERAL PRINCIPLES OF EU LAW: GOOD ADMINISTRATION AS THE TEST CASE, European Constitutional Law Review, letn. 9, št. 1, 2013, str. 73–101.

F. Hufen: VERWALTUNGSPROZESSRECHT, 10., prenovljena in posodobljena izdaja [popravek], C. H. Beck, München, 2016.

J. Ipsen: ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 10. izdaja, Verlag Franz Vahlen, München, 2017.

T. Jerovšek (ur.): ZAKON O DAVČNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM, Davčni izobraževalni inštitut, Ljubljana in Davčno finančni raziskovalni inštitut, Maribor, 2008.

T. Jerovšek, G. Trpin (ur.): ZAKON O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU S KOMENTARJEM, Nebra, Ljubljana, 2004.

T. Jerovšek, P. Kovač: POSEBNI UPRAVNI POSTOPKI, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.

T. Jerovšek, P. Kovač: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2025.

T. Jerovšek: ODPOVED PRAVICI DO PRITOŽBE, Podjetje in delo, letn. 34, št. 6–7, 2008, str. 1317–1327.

T. Jerovšek: TEORETSKA IZHODIŠČA ZA UDELEŽBO PO ZAKONU O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU, Javna uprava, Letn. 47, št. 1–2, 2011, str. 99–111.

T. Jerovšek: VARSTVO JAVNE KORISTI, : IX. dnevi javnega prava, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Portorož, 2003, str. 247–256.

T. Jerovšek: ZASTOPANJE JAVNEGA INTERESA V UPRAVNEM PROCESNEM PRAVU, Podjetje in delo, let. 35, št. 6/7, 2009, str. 1277-1284.

L. Karlovčan Đurović: PRVOSTUPANJSKI UPRAVNI SPOR, Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj, 2014, str. 244.

B. Kavčič: UPRAVNI POSTOPEK: VRNITEV V PREJŠNJE STANJE, Pravna praksa, leto 21, št. 37, 2002, str. 15-17.

E. Kerševan: UPRAVNI SPOR, magistrska naloga, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2001, str. 51.

E. Kerševan: UPRAVNI SPOR – KONCEPT UPRAVNOSODSKEGA NADZORA NAD UPRAVO, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2002, str. 126.

E. Kerševan (ur.) in drugi: SPLOŠNO DAVČNO PRAVO, 1. natis, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2023.

E. Kerševan (ur.): ZAKON O UPRAVNEM SPORU S KOMENTARJEM, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2019.

E. Kerševan, P. Kovač (ur.): KOMENTAR ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU, 1. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2020.

E. Kerševan, P. Kovač (ur.): KOMENTAR ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU, 2. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2020.

E. Kerševan, P. Kovač (ur.): KOMENTAR ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU, 3. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2020.

E. Kerševan, V. Androjna: UPRAVNO PROCESNO PRAVO: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, 2. natis, GV Založba, Ljubljana, 2018.

E. Kerševan, V. Androjna: UPRAVNO PROCESNO PRAVO: UPRAVNI POSTOPEK IN UPRAVNI SPOR, 2. spremenjena in dopolnjena izdaja, IUS SOFTWARE, GV Založba, Ljubljana, 2017.

E. Kerševan: »SE NON E VERO, E BEN TROVATO«, Pravna praksa, leto 42, št. 21, 2023.

E. Kerševan: DOKAZNI PREDLOGI V SPLOŠNEM IN POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH, Podjetje in delo, letn. 43, št. 6-7, 2017.

E. Kerševan: INŠPEKCIJSKE SLUŽBE V FUNKCIJI PREKRŠKOVNEGA ORGANA, v: ZBORNIK 1. DNEVOV PREKRŠKOVNEGA PRAVA, GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 5–27.

E. Kerševan: NOVI TOŽBENI ZAHTEVKI ZA POVEČANJE UČINKOVITOSTI UPRAVNEGA SPORA, Javna uprava, letn. 48, št. 3/4, 2012, str. 69–92.

E. Kerševan: ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST ZA ODLOČANJE V UPRAVNEM POSTOPKU, Pravnik, letn. 68, št. 11/12, 2013, str. 815–834.

E. Kerševan: OMEJEVANJE PRAVNIH SREDSTEV V UPRAVNEM PROCESNEM PRAVU, Javna uprava, letn. 48, št. 1/2, 2012, str. 5–23.

E. Kerševan: PRECEDENČNA MOČ ODLOČITEV USTAVNEGA SODIŠČA, Pravnik, letn. 67, št. 11/12, 2012, str. 797–835.

E. Kerševan: PRIDOBIVANJE IN UPORABA OSEBNIH PODATKOV V UPRAVNIH POSTOPKIH, Podjetje in delo, letn. 45, št. 6/7, 2019, str. 930–943.

E. Kerševan: SAMOSTOJNOST PODZAKONSKEGA PRAVNEGA UREJANJA, v: T. Štajnpihler Božič, A. Igličar, M. Pavčnik (ur.): ODPRTA VPRAŠANJA ZAKONODAJNE DEJAVNOSTI, SAZU, Ljubljana, 2016, str. 57–68.

E. Kerševan: THE PRINCIPLE OF EFFECTIVE LEGAL PROTECTION IN ADMINISTRATIVE LAW IN SLOVENIA, v: Z. Szenté, K. Lachmaywer (ur.): THE PRINCIPLE OF EFFECTIVE LEGAL PROTECTION IN ADMINISTRATIVE LAW: A EUROPEAN COMPARISON, Routledge, London, New York, 2016, str. 266–280.

E. Kerševan: TOŽBENI ZAHTEVKI V UPRAVNEM SPORU, Odvetnik, leto 18, št. 2, 2016.
Kerševan: VEČJA UČINKOVITOST PRITOŽBENIH UPRAVNIH POSTOPKOV, Pravna praksa, letn. 35, št. 22, 2016, str. 6–7.

E. Kerševan: VLOGA PROCESNEGA PRAVA PRI ODLOČANJU V NEDRŽAVNEM SEKTORJU, Podjetje in delo, št. 6–7, 2004, str. 1394–1402.

E. Kerševan: VPLIV PRAVA EVROPSKE UNIJE NA ODLOČANJE V UPRAVNEM SPORU, v: M. Seliškar Toš (ur.): MEDNARODNA KONFERENCA SLOVENSKO PRAVO IN GOSPODARSTVO OB VSTOPU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO, Portorož, 21.–23. april 2004, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2004, str. 255–264.

E. Kerševan: ZAKON O UPRAVNEM SPORU Z NOVELO ZUS-1C: UVODNA POJASNILA, Lexpera, GV Založba, Ljubljana, 2023.

Z. Kmieciak (ur.): ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN THE HABSBURG SUCCESSION COUNTRIES, Łódź University Press, Łódź; Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2021.

R. Knez: KAKO DO PRAVICE V EVROPI – PRAVNO VARSTVO POSAMEZNIKA V EU, Podjetje in delo, letn. 29, št. 6/7, 2003, str. 1039–1051.

A. Kobal: DOKAZNI POSTOPEK KOT BISTVENA SESTAVINA DAVČNIH INŠPEKCIJSKIH NADZOROV, Podjetje in delo, letn. 37, št. 3/4, 2011, str. 550–574.

I. Koprić, V. Đulabić (ur.): MODERNIZACIJA OPĆEG UPRAVNOG POSTUPKA I JAVNE UPRAVE U HRVATSKOJ, Institut za javno upravo in Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, 2009.

P. Kovač (ur.): INŠPEKCIJSKI NADZOR: RAZPRAVE, SODNA PRAKSA IN KOMENTAR ZAKONA, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2016.

P. Kovač (ur.): KOMENTAR GRADBENEGA ZAKONA (GZ-1), 1. natis, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2023.

P. Kovač (ur.): UPRAVNI POSTOPKI MED TEORIJO IN PRAKSO – IZBRANI AKTUALNI PRIMERI UPRAVNE SVETOVALNICE, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2023.

P. Kovač (ur.): UPRAVNO-PROCESNE DILEME O RABI ZUP 2, 120 VPRAŠANJ IZ PRAKSE Z ODGOVORI IN SODNO PRAKSO TER Z UVODNO ŠTUDIJO, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2012.

P. Kovač (ur.): UPRAVNO-PROCESNE DILEME O RABI ZUP 3 V POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH, 90 VPRAŠANJ IZ PRAKSE Z ODGOVORI, SODNO PRAKSO IN UVODNO ŠTUDIJO, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2015.

P. Kovač (ur.): UPRAVNO-PROCESNE DILEME O RABI ZUP, 113 VPRAŠANJ IZ PRAKSE Z ODGOVORI, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2010.

P. Kovač, G. Virant (ur.): RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE 1991–2011, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2011.

P. Kovač, M. Remic: IZBRANI VIDIKI RAZVOJA ZUP – PREK DANAŠNJIH PROBLEMOV K JUTRIŠNJIM CILJEM: RAZVOJ UPRAVNIH POSTOPKOV V PROSTORU IN ČASU, Pravna praksa, letn. 33, št. 2, 2014, str. 21–23.

P. Kovač: »PRIVATIZIRANO« ZBIRANJE DEJSTEV IN DOKAZOV V UPRAVNIH POSTOPKIH: OD UČINKOVITOSTI K USTAVNOSTI, Pravna praksa, letn. 35, št. 44, 2016, str. 8–10.

P. Kovač: IMAJO URADNE OSEBE V RAZMERJU DO STRANK PRAVICE IN DOLŽNOSTI ALI POOBLASTILA IN UKREPE?, Pravna praksa, letn. 34, št. 31/32, 2015, str. 14–16.

P. Kovač: IZPOLNITVENI ROKI V UPRAVNIH ZADEVAH – NEPODALJŠLJIVI MATERIALNI ALI PROCESNI ROKI? Pravna praksa, leto 28, št. 35, 2009, str. 6-8.

P. Kovač: IZZIVI ALTERNATIVNEGA REŠEVANJA SPOROV V UPRAVNIH RAZMERJIH V SLOVENIJI IN ŠIRŠE, Zbornik znanstvenih razprav, letn. 76, 2016, str. 69–97.

P. Kovač: KODIFIKACIJA UPRAVNEGA POSTOPKA V SLOVENIJI IN EU: VČERAJ, DANES, JUTRI, Teorija in praksa, letn. 57, št. 3, 2020, str. 848–866.

P. Kovač: POMEN PROCESNIH PREDPOSTAVK PO ZUP, Pravna praksa, letn. 30, št. 19, 2010, str. 8–10.

P. Kovač: PROBLEMATIKA RABE JEZIKA V UPRAVNO-SODNI PRAKSI: PRIPOROČILA ZA JEZIKOVNO POLITIKO, Teorija in praksa, letn. 54, št. 3/4, 2017, str. 531–551.

P. Kovač: RABA JEZIKA V UPRAVNIH POSTOPKIH – MED TEORIJO IN PRAKSO, Slavia Centralis, letn. 11 št. 2, 2018, str. 33–48.

P. Kovač: SMERNICE EVROPEIZACIJE UPRAVNEGA PROCESNEGA PRAVA, Javna uprava, letn. 53, št. 1/2, 2017, str. 67–83.

P. Kovač: UPORABA ZIN, ZDAVP-2, ZP-1 ALI (LE) ZUP V NADZORNIH POSTOPKIH – KAKO RAZLAGATI PRAZnine V PODROČNIH ZAKONIH, Pravna praksa, letn. 33, št. 33, 2014, str. 12–13.

P. Kovač: VKLJUČEVANJE STRANK MED TEORIJO IN PRAKSO UPRAVNEGA POSTOPKA (S POUČENJEM NA DAVČNIH IN INŠPEKCIJSKIH POSTOPKIH), Podjetje in delo, letn. 43, št. 6/7, 2017, str. 999–1011.

P. Kovač: VROČANJE V UPRAVNEM POSTOPKU (OD VROČITVE UPRAVNE ODLOČBE DO NJENE IZVRŠITVE), Podjetje in delo, letn. 34, št. 6/7, 2008, str. 1302–1316.

I. Kraft: DER ÖSTERREICHISCHE VERWALTUNGSGERICHTSHOF, Verwaltungsarchiv, Bd. 100, 2017, str. 175–204.

Y. Ladié: LES FONCTIONS CONSULTATIVES DES TRIBUNAUX ADMINISTRATIFS, La loi du 28 pluviôse An VIII, 2000, str. 249–267.

M. Lajevc, E. Žgajnar, IZVRŠBA, 1. knjiga: ZAKON O IZVRŠBI IN ZAVAROVANJU (ZIZ): KOMENTAR ZAKONA, Tax-Fin-Lex, Ljubljana, 2021.

Š. Lovšin, K. Štemberger: POSLEDICE NEUDELEŽBE STRANK NA GLAVNI OBRAVNAVI V UPRAVNEM SPORU, Zbornik znanstvenih razprav, letn. 81, 2021, str. 99-103.

Š. Lovšin: ALTERNATIVNO REŠEVANJE SPOROV V UPRAVNIH ZADEVAH V REPUBLIKI SLOVENIJI, doktorska disertacija, Ljubljana, 2024.

Š. Lovšin: ALTERNATIVNO REŠEVANJE UPRAVNIH SPOROV: NEIZKORIŠČENE PRILOŽNOSTI OBSTOJEČE UREDITVE, Pravna praksa, Leto 44, št. 5, 2025.

Š. Lovšin: MOŽNOST PORAVNAVE MED ORGANOM IN STRANKO PO ZUP IN ZPOMK-2, Podjetje in delo, letn. 49, št. 1, 2023.

M. Muha: ZAČASNE ODREDBE V UPRAVNEM SPORU, Pravosodni bilten, letn. 41, št. 2, 2020, str. 137-160.

M. Novak (red.): ZAKON O DELOVNIH IN SOCIALNIH SODIŠČIH S KOMENTARJEM, GV Založba, Ljubljana, 2005.

B. Nunner-Krautgasser in S. Königshofer: NATIONAL REPORT FOR AUSTRIA ON ELECTRONIC EVIDENCE AND VIDEOCONFERENCING, https://www.pf.um.si/site/assets/files/7177/austria_evidence_final.pdf (25. 1. 2026).

S. Otočan: NAČELO UČINKOVITOSTI UPRAVNOG SPORA U SVJETLU KONVENCIJSKOG PRAVA NA SUĐENJE U RAZUMNOM ROKU, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, letn. 57, št. 1, 2020, str. 179–193.

M. Pečarič: ANALOGIJA KOT PRAV(N)O RAZMERJE SKLADNOSTI MED PODOBNIMI PRIMERI, Pravna praksa, leto 42, št. 28, 2023, pril. str. I-VI.

M. Pečarič: OSNOVE JAVNE UPRAVE, Študentska založba, Ljubljana, 2011.

M. Pečarič: OSNOVE SPLOŠNEGA UPRAVNEGA PRAVA, 2. dopolnjena in predelana izdaja, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2021.

M. Pečarič: OSNOVE SPLOŠNEGA UPRAVNEGA PRAVA, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2015.

N. Pirc Musar, T. Kraigher Mišič (ur.): ZAKON O DOSTOPU DO INFORMACIJ JAVNEGA ZNAČAJA (ZDIJZ) S KOMENTARJEM, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2017.

R. Pirnat (gl. ur.): KOMENTAR ZAKONOV S PODROČJA UPRAVE (ZDU-1, ZJA, ZJU, ZSPJS, ZIN), Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani in Nebra, Ljubljana, 2004.

R. Pirnat: MOLK ORGANA MORA ŠKODOVATI ORGANU IN NE STRANKI, Pravna praksa, letn. 28, št. 14, 2009, str. 3.

R. Pirnat: NEKATERA VPRAŠANJA POSTOPKOV NEODVISNIH UPRAVNIH AGENCIJ, Podjetje in delo, letn. 26, št. 6/7, 2000, str. 1393–1402.

R. Pirnat: PRAVNA NARAVA INTERNIH AKTOV UPRAVE Z EKSTERNIM UČINKOVANJEM, Javna uprava, letn. 31, št. 3, 1995, str. 325–335.

R. Pirnat: VRSTA IN ZNAČILNOSTI PRAVNIH OSEB: PRAVNE OSEBE JAVNEGA PRAVA: SISTEM ALI KAOS, Podjetje in delo, št. 6–7, 1999, str. 910–922.

R. Pirnat: ZAKONITOST INTERNIH AKTOV UPRAVE, II. strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava, Rogaška Slatina, 26.–27. november 1996, Inštitut za javno upravo, Ljubljana, 1996, str. 279–294.

J. Podlipnik: IZKLJUČNOST LISTIN KOT DOKAZIL V DAVČNEM POSTOPKU – MED TEORIJO IN PRAKSO, Pravnik, letn. 130, št. 1–2, 2013, str. 41–65.

A. Rajko: GLAVNE PROMJENE KOJE DONOSI NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA – 4. EPIZODA, Edusinfo, 2026, <https://www.edusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-4-epizoda-rasprava-i-rjesavanje-spora-bez-rasprave-radnje-u-sporu-59674-59907> (25. 1. 2026).

A. Rajko: UTVRĐIVANJE ČINJENICA I DOKAZNI POSTUPAK U UPRAVNOM SPORU, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, št. 1, 2013, str. 495–522.

A. Rajko: TERET DOKAZIVANJA U UPRAVNOM POSTUPKU I UPRAVNOM SPORU, Novosti u upravnom pravu i upravnosudskoj praksi, Organizator, Zagreb, 2016, str. 61–111.

A. Rajko: GLAVNE PROMJENE KOJE DONOSI NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA – 3. EPIZODA (DOKAZIVANJE U UPRAVNOME SPORU), Iusinfo, 2024a, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-3-epizoda-dokazivanje-u-upravnome-sporu-59595> (8. 12. 2025).

A. Rajko: GLAVNE PROMJENE KOJE DONOSI NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA – 4. EPIZODA (RASPRAVA I RJEŠAVANJE SPORA BEZ RASPRAVE; RADNJE U SPORU), Iusinfo, 2024b, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-4-epizoda-rasprava-i-rjesavanje-spora-bez-rasprave-radnje-u-sporu-59673> (9. 12. 2025).

A. Rajko: GLAVNE PROMJENE KOJE DONOSI NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA – 6. EPIZODA (IZVANREDNI PRAVNI LIJEKOVI), Iusinfo, 2024c, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-6-epizoda-izvanredni-pravni-lijekovi-59980> (4. 12. 2025).

A. Rajko: GLAVNE PROMJENE KOJE DONOSI NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA – 7. EPIZODA (TROŠKOVI UPRAVNOG SPORA), Iusinfo, 2024d,

<https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-7-epizoda-troskovi-upravnog-spora-60056> (4. 12. 2025).

A. Rajko: GLAVNE PROMJENE KOJE DONOSI NOVI ZAKON O UPRAVNIM SPOROVIMA – 8. EPIZODA (IZVRŠENJE SUDSKIH ODLUKA), Iusinfo, 2025, <https://www.iusinfo.hr/aktualno/u-sredistu/glavne-promjene-koje-donosi-novi-zakon-o-upravnim-sporovima-8-epizoda-izvršenje-sudskih-odluka-60154> (5. 12. 2025).

U. Ramsauer, P. Wysk: VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ KOMMENTAR, 17. izdaja, C. H. Beck, München, 2016.

B. Raschauer: ALLGEMEINES VERWALTUNGSRECHT, 3. izdaja, Springer Verlag, Dunaj, 2009.

M. Remic (ur.): UREDBA O UPRAVNEM POSLOVANJU Z UVODNIMI POJASNILI IN PREDSTAVITVIJO NOVOSTI, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2018.

M. Remic: KRŠITEV PRAVICE BITI SLIŠAN KOT VSAKOKRATNA BISTVENA KRŠITEV DOLOČB UPRAVNEGA POSTOPKA, XX. dnevi slovenske uprave, Ljubljana, 2013.

M. Remic: STRANKE V UPRAVNEM POSTOPKU: POLOŽAJ, LASTNOST IN ZASTOPANJE, magistrsko delo, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2010.

S. Rose-Ackerman, P. L. Lindseth (ur.): COMPARATIVE ADMINISTRATIVE LAW, Edward Elgar, Cheltenham, Northampton, 2010.

W. Rusch: CITIZENS FIRST: MODERNISATION OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES IN SOUTH-EASTERN EUROPE, Hrvatska i komparativna javna uprava, let. 14, št. 1, 2014, str. 189–228.

T. Sever: PRAVNO VARSTVO ODLOČANJA V RAZUMNIH ROKIH V UPRAVNIH ZADEVAH, doktorska disertacija, Evropska pravna fakulteta, Nova Gorica, 2014.

F. Staničić, B. Britvić Vetma in B. Horvat: KOMENTAR ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA, Narodne novine, Zagreb, 2017.

J. Stare, M. Pečarič (ur.): ZNANOST O JAVNI UPRAVI, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2021.

P. Stelkens in drugi: VERWALTUNGSVERFAHRENSGESETZ KOMMENTAR, 9. izdaja, C. H. Beck, München, 2018.

R. Stober, W. Kluth, M. Müller, A. Peilert: VERWALTUNGSRECHT II, 7. izdaja, C. H. Beck, München, 2010.

R. Stober, W. Kluth, S. Korte, S. Eisenmenger: VERWALTUNGSRECHT I, 13. izdaja, C. H. Beck, München, 2017.

M. Šikić in L. Ofak: OBVEZNOST SUDSKIH ODLUKA I IZVRŠEVANJE PREMA NOVOM ZAKONU O UPRAVNIM SPOROVIMA IZ 2024. GODINE, Collected Papers of the Faculty of Law of the University of Rijeka, letn. 46, št. 1, 2025, str. 189–208.

J. Šinkovec: ODGOVORNOST DRŽAVE ZA ŠKODO, GV Založba, Ljubljana, 1998.

L. Šturm, F. Arhar (ur.): KOMENTAR USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE. DOPOLNITEV – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Brdo pri Kranju, 2011.

G. Trpin: POSTOPEK OBČEVANJA MED DRŽAVLJANI IN ORGANI JAVNIH OBLASTI – NOVI KONCEPT SPLOŠNEGA UPRAVNEGA POSTOPKA, Javna uprava, let. 42, št. 2/3, 2006, str. 257–272.

L. Ude, N. Betetto, A. Galič, V. Rijavec, D. Wedam Lukić, J. Zobec: PRAVDNI POSTOPEK: ZAKON S KOMENTARJEM, 1. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV založba, Ljubljana, 2010.

L. Ude, N. Betetto, A. Galič, V. Rijavec, D. Wedam Lukić, J. Zobec, PRAVDNI POSTOPEK: ZAKON S KOMENTARJEM, 3. knjiga, Uradni list Republike Slovenije in GV založba, Ljubljana, 2010.

L. Ude: CIVILNO PROCESNO PRAVO, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2002.

S. Vaccari: THE PROBLEMS OF RES JUDICATA IN THE ITALIAN ADMINISTRATIVE JUSTICE SYSTEM, Italian Journal of Public Law, letn. 11, št. 1, 2019, str. 223–266.

T. Zima-Jenull: IZVRŠEVANJE ZAČASNIH ODREDB V UPRAVNEM SPORU, Pravna praksa, letn. 29, št. 6/7, 2010, pril. str. II-VII.

B. Žuber (ur.): GLAVNA OBRAVNAVA PRED UPRAVNIM SODNIKOM, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2020.

B. Žuber, A. Kalacanović: ZLORABA PROCESNIH PRAVIC V UPRAVNEM PROCESNEM PRAVU, Zbornik znanstvenih razprav, letn. 83, 2023, str. 145-169.

B. Žuber, E. Kerševan (ur.): PRIBLIŽEVANJE UPRAVNEGA SPORA PRAVILOM PRAVDNEGA POSTOPKA: ŠTUDIJA PROJEKTA, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2024.

B. Žuber, J. Marflak Trontelj: ALTERNATIVNO REŠEVANJE UPRAVNIH SPOROV: ALI LAHKO REDKO UPORABLJENA METODA DANES POSTANE REŠITEV ZA JUTRI?, Pravna praksa, letn. 40, št. 46, 2021, str. 8–10.

B. Žuber, Š. Lovšin: JUDICIAL DIALOGUE IN THE LIGHT OF PROTOCOL NO. 16 TO THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, letn. 40, št. 2, 2019, str. 899–928.

B. Žuber, T. Majnik: ENSURING EFFECTIVE JUDICIAL PROTECTION IN ADMINISTRATIVE DISPUTES THROUGH THE ANNULMENT POWER OF THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY, Access to Justice in Eastern Europe, letn. 2025, letn. 2, str. 121–154.

B. Žuber, T. Majnik: ZBORNO SOJENJE V UPRAVNEM SPORU, Podjetje in delo: revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo, letn. 48, št. 2, 2022, str. 211–234.

B. Žuber, U. Tadina: PRESOJA DOKAZNIH PREDLOGOV V UPRAVNEM SPORU, Pravniki: revija za pravno teorijo in prakso, letn. 78, št. 11/12, 2023.

B. Žuber: ALTERNATIVE DISPUTE RESOLUTION IN ADMINISTRATIVE RELATIONS DE LEGE FERENDA: THE CASE OF SLOVENIA, v: Z. Kmieciak (ur.), Contemporary concepts of administrative procedure: between legalism and pragmatism, Łódź University Press, Łódź; Wolters Kluwer Polska, Warszawa, 2023.

B. Žuber: IZVAJANJE MATERIALNEGA PROCESNEGA VODSTVA V UPRAVNEM SPORU, Odvetnik, leto 24, št. 2, 2022.

B. Žuber: OBNOVA UPRAVNEGA POSTOPKA ZOPER SKLEP, Javna uprava, letn. 53, št. 3/4, 2017.

B. Žuber: ORAL HEARING IN THE PROCEDURE OF JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTS: A TOOL FOR EMPOWERING THE PRINCIPLE OF EFFECTIVE JUDICIAL PROTECTION?, Jahrbuch für Ostrecht, letn. 61, 2020, str. 305–324.

B. Žuber: POMEN GLAVNE OBRAVNAVE V UPRAVNEM SPORU, Odsev dejstev v pravu: da mihi facta, dabo tibi ius: liber amicorum Janez Kranjc, 2019, str. 487, 489.

B. Žuber: THE SLOVENIAN PERSPECTIVE OF A MAIN HEARING IN AN ADMINISTRATIVE DISPUTE, Administrativne pravo i proces, letn. 2019, št. 1, str. 57–66.

B. Žuber: VEZANOST UPRAVE NA SODBO O ODPRAMI IZPODBIJANEGA UPRAVNEGA AKTA, Javna uprava, letn. 60, št. 1/2, 2024.