



Pravna fakulteta
Univerza v Ljubljani

ZBORNIK
ZNANSTVENIH
RAZPRAV

Ljubljana Law Review

2021

LETNIK LXXXI

Špela Lovšin* in Katja Štemberger**

Posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu

1. Uvod

Pravica do sojenja v navzočnosti je eno temeljnih ustavnih procesnih jamstev, varovanih v okviru 22. člena¹ Ustave Republike Slovenije (Ustava),² ter sestavni del pravice do poštenega sojenja, ki jo zagotavlja 6. člen Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP).³ (Tudi) v upravnem sporu se udejanja z izvedbo javne glavne obravnave, na kateri ima stranka možnost izjaviti se o vseh dejanskih in pravnih vidikih spora, s čimer se zagotavlja enakopraven procesni položaj strank, ki se srečata pred sodnikom.⁴ Vendar pa pravica do osebne navzočnosti in sodelovanja na glavni obravnavi ni tudi dolžnost stranke. Zato zoper stranko ni mogoče uporabiti nobenih prisilnih ukrepov za zagotovitev njene navzočnosti, če na glavno obravnavo ne pride.⁵ Kljub temu pa pravila postopka za primer nenavzočnosti strank predpisujejo določene pravne posledice. Te so v upravnem sporu urejene precej skopo, posledično pa se sodniki v praksi pogosto znajdejo pred dilemo, kako v primeru nenavzočnosti strank ravnati. K temu pripomore tudi čedalje bolj

* *Magistrica prava, sodniška pripravnica pri Višjem sodišču v Ljubljani, asistentka in doktorska kandidatka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, elektronski naslov: spela.lovsin@pf.uni-lj.si.*

** *Magistrica prava, asistentka in doktorska kandidatka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani, elektronski naslov: katja.stemberger@pf.uni-lj.si.*

¹ Pravica do sojenja v navzočnosti je varovana v okviru pravice do izjave, ki je sestavi del pravice do enakega varstva pravic.

² Uradni list RS, št. 33/91-I in nasl.

³ Uradni list RS, št. 33/94.

⁴ Prim. sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

⁵ Glej Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 28.

poudarjen pomen pravice do glavne obravnave v upravnem sporu, od katere je mogoče odstopiti zgolj izjemoma in pod omejenimi pogoji.

Namen tega prispevka je predstaviti odprta vprašanja glede pravnih posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu in podati predloge za ureditev tega instituta *de lege ferenda*. V prvem delu prispevek obravnava vsebino pravice do glavne obravnave v upravnem sporu, posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu v hrvaškem, avstrijskem in nemškem pravu ter ureditev tega vprašanja v Zakonu o pravdnem postopku (ZPP).⁶ Drugi, osrednji del prispevka, pa se osredinja na posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu v skladu s trenutno ureditvijo ter predlogom Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1C),⁷ glede katerega meniva, da omenjene problematike ne obravnava celovito. Prispevek skleneva s predlogi rešitev.

2. Vsebina pravice do glavne obravnave v upravnem sporu

Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)⁸ v prvem odstavku 51. člena določa, da sodišče na prvi stopnji v upravnem sporu odloča po prej opravljeni glavni obravnavi, v izjemnih, zakonsko določenih primerih, pa lahko odloča tudi brez glavne obravnave (sojenje na seji). Zakonska ureditev tako kot pravilo določa sojenje na glavni obravnavi, čeprav je bilo do nedavnega v sodni praksi ravno obratno⁹ in je sodišče praviloma odločalo na seji. K temu je precej pripomoglo razumevanje glavne obravnave zgolj kot sredstva za izvajanje dokazov¹⁰ (prim. drugi odstavek 51. člena ZUS-1) in ne kot pravice posameznika. Na pomen glavne obravnave v upravnem sporu kot samostojne človekove pravice sta s svojimi stališči v novejši sodni praksi začeli opozarjati Ustavno sodišče Republike Slovenije¹¹ in pozneje še Vrhovno sodišče Republike Slovenije,¹² pomembno vlogo pri

⁶ Uradni list RS, št. 26/99 in nasl.

⁷ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, delovno gradivo z dne 9. marca 2021.

⁸ Uradni list RS, št. 105/06 in nasl.

⁹ O tem glej Žuber v Kambič in Škrubej (ur.), 2019, str. 487 in 489; ter Žuber, 2019, str. 60.

¹⁰ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-1055/05 z dne 19. januarja 2006. O tem tudi Žuber v: Žuber (ur.), 2020, str. 22.

¹¹ Glej denimo odločbe Ustavnega sodišča RS Up-135/19, U-I-37/19 z dne 5. junija 2019, Up-1135/17 z dne 21. novembra 2019, Up-582/17 z dne 21. novembra 2019 in Up-360/16-22 z dne 18. junija 2020.

¹² Glej denimo sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 15/2019 z dne 5. avgusta 2019 in X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

razumevanju pomena glavne obravnave v upravnem sporu pa je imelo tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP).¹³

Tudi v upravnem sporu je tako glavna obravnava osrednje procesno dejanje v postopku, njen namen in smisel pa je enak kot pred katerikoli drugim sodiščem:¹⁴ tj. obravnavati in razrešiti, kar je med strankama spornega v neposrednem in javnem postopku pred Upravnim sodiščem.¹⁵ Sodnik lahko namreč prosto presoja vrednost posameznih navedb, trditvev in dokazov praviloma le tedaj, če sam neposredno od stranke postopka sprejema navedbe in trditve ter s svojimi čutili zazna lastnosti in naravo dokaznih sredstev ter vsebino dokazov.¹⁶ Zato mora biti vsako odstopanje od izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu predmet izrecne ustavnoskladne zakonske ureditve ter kot izjema tudi restriktivno razlagana v sodni praksi.¹⁷ Poleg tega mora sodišče razloge za odločanje na seji v obrazložitvi sodbe jasno, argumentirano in nedvoumno pojasniti.¹⁸

Izjeme od sojenja na glavni obravnavi so določene v ZUS-1 in ZPP, ki se v upravnem sporu uporablja subsidiarno.¹⁹ V skladu s prvim odstavkom 59. člena ZUS-1 lahko sodišče odloči brez glavne obravnave, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. V takem primeru bo namreč sodišče odločalo samo o spornih pravnih vprašanjih,²⁰ zaradi česar izvedba glavne obravnave praviloma ni potrebna in bi podaljševala postopek, saj je sodišče edino, ki v skladu z načelom *iura novit curia* razlaga pravo.²¹ Vendar pa je treba v posameznih primerih zaradi zagotavljanja učinkovitosti sodnega varstva strankam z izvedbo glavne obravnave kljub temu omogočiti, da svoje pravne argumente neposredno, ustno in javno soočijo ter predstavijo tudi neposredno pred sodiščem.²² Zakonske izjeme od sojenja na glavni obravnavi so tako zgolj procesna možnost in ne zapoved takega načina odločanja.²³

¹³ Glej sodbe ESČP v zadevah *Cimperšek proti Sloveniji*, št. 58512/16, z dne 30. junija 2020, *Mirovni inštitut proti Sloveniji*, št. 32303/13, z dne 13. marca 2018 in *Produkcija Plus storitveno podjetje d.o.o. proti Sloveniji*, št. 47072/15, z dne 23. oktobra 2018.

¹⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-360/16-22 z dne 18. junija 2020 in sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020. Glej tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 147

¹⁵ Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

¹⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-360/16-22 z dne 18. junija 2020.

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-360/16-22 z dne 18. junija 2020 in sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 in I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020. Enako o tem tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 148.

¹⁸ Glej sklepa Vrhovnega sodišča RS Ips 156/2017 z dne 3. julija 2019 in X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, točka 12.

¹⁹ Glej 22. člen ZUS-1.

²⁰ Steinman v Kerševan (ur.), 2019, str. 332.

²¹ Lovšin v Žuber (ur.), 2020, str. 71.

²² Sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020.

²³ Prav tam. Za več o tem glej Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 24–25.

Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave tudi, če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, če je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je treba tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi prvega odstavka 64. člena ZUS-1, pa v upravnem sporu ni sodeloval stranski udeleženec z nasprotnim interesom (prva alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1). Ta določba je po dikciji zakona vezana samo na primere, ko sodišče izpodbijani akt »le« odpravi (spor o zakonitosti dokončnega upravnega akta),²⁴ zato je v sporu polne jurisdikcije (v katerem sodišče tudi odloči o pravici, obveznosti ali pravni koristi strank) ni mogoče uporabiti.²⁵

V drugi alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1 je določeno, da lahko sodišče odloči brez glavne obravnave tudi v primeru, kadar stranke navajajo zgolj tista nova dejstva in dokaze, ki jih skladno z 52. členom ZUS-1 sodišče ne more upoštevati, ali pa predlagana nova dejstva in dokazi za odločitev niso pomembni. Gre za primere, ko stranke predlagajo dokaze, ki pomenijo nedovoljeno tožbeno novoto oziroma dokaze, ki so nerelevantni, nepotrebni ali neprimerni.²⁶ Vrhovno sodišče je v sklepu X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020 zavzelo stališče, da je ta zakonska določba protiustavna, opustitev izvedbe glavne obravnave na podlagi te izjeme pa pomeni kršitev ustavno varovane pravice do glavne obravnave iz 22. člena Ustave RS, zato je Upravno sodišče ne sme več uporabljati. V skladu s prej predstavljenimi stališči namreč glavna obravnava ni zgolj sredstvo za izvajanje dokazov,²⁷ temveč je namenjena tudi temu, da se na podlagi neposrednega ustnega in javnega obravnavanja zbere dokazno gradivo, potrebno za presojo, ki jo mora opraviti Upravno sodišče. Glavna obravnava je torej namenjena tudi odločanju o tem, katere dokaze je treba izvesti za razjasnitev spornega dejanskega stanja. Zato izvedba glavne obravnave ne sme biti odvisna od presoje, katere dokaze je mogoče oziroma treba izvesti na glavni obravnavi, temveč je (tudi) to presojo treba opraviti neposredno na glavni obravnavi. Enako stališče je Vrhovno sodišče zavzelo tudi v poznejšem sklepu I Up 144/2020 z dne 11. novembra 2020. Temu pa sledi tudi predlog ZUS-1C, ki predlaga črtanje izjeme po drugi alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1.²⁸

Izjema, določena v tretji alineji drugega odstavka 59. člena ZUS-1, v skladu s katero lahko sodišče odloči na seji, tudi če je dejansko stanje med tožnikom in tožencem sporno, če gre za spor med istima strankama, pa gre za podobno dejansko in pravno podlago ter je o tem vprašanju sodišče že pravnomočno odločilo, se lahko uporabi le, če je sodišče

²⁴ Steinman v Kerševan (ur.), 2019, str. 333.

²⁵ Štemberger v Žuber (ur.), 2020, str. 195.

²⁶ Za več o tem glej prav tam, str. 187.

²⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS Up-360/16-22 z dne 18. junija 2020. Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča RS Up-1055/05 z dne 19. januarja 2006. Glej tudi sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 15/2019 z dne 5. avgusta 2019.

²⁸ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), delovno gradivo z dne 9. marca 2021, str. 18–19.

v prvem sporu glavno obravnavo opravilo.²⁹ Glede te izjeme teorija utemeljeno opozarja, da se sodišče nanjo ne sme sklicevati, kadar je v drugi zadevi dejansko stanje sporno, stranke pa predlagajo izvedbo pravno odločilnih dokazov, ki v prvem postopku niso bili izvedeni (bodisi ker niso bili predlagani bodisi ker je sodišče njihovo pravno upoštevnost ocenilo drugače bodisi je sodišče dokazne predloge prezrlo).³⁰

Sodišče v skladu z določbo četrtega odstavka 59. člena ZUS-1 vselej sodi na seji tudi v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov. O pomenu te zakonske določbe se je opredelilo tudi Ustavno sodišče v odločbi Up-135/19, U-I-37/19 z dne 5. junija 2019. Navedlo je, da se določba o sojenju na seji nanaša le na spore pred volilnim dnevem (torej na spore v fazi kandidiranja), ne pa tudi na spore po volilnem dnevu pri lokalnih volitvah.³¹ Prav tako sodišče skladno s šestim odstavkom 59. člena ZUS-1 na seji odloča o pravnih sredstvih, kar pa ne velja vedno, saj lahko instančno sodišče pod zakonsko določenimi pogoji³² (v pritožbenem postopku in v postopku z revizijo) izvede glavno obravnavo. Izjema od sojenja na glavni obravnavi pri odločanju o izrednih pravnih sredstvih pa absolutno velja za odločanje o predlogu za obnovo postopka. V obnovljenem postopku pa veljajo vsa pravila iz 51. do 59. člena ZUS-1.³³

Poleg navedenih zakonskih izjem se lahko tožnik in toženec glavni obravnavi odpovesta tudi na podlagi 279.a člena ZPP. Kot poudarja teorija, pride ta možnost v upravnem sporu v poštev le v tistih primerih, ko lahko sodišče v sporu odloči na podlagi pisnih vlog in pisnih dokazov.³⁴ Odpoved pravici do glavne obravnave mora biti pisna in podana s strani vseh strank postopka.³⁵

Upravno sodišče pa lahko odloči na seji tudi v nekaterih primerih, ko stranke ne pridejo na glavno obravnavo. Takšno pooblastilo sodišča najdemo v 58. členu ZUS-1, ki bo obširneje predstavljen v nadaljevanju.

²⁹ Steinman v Kerševan (ur.), 2019, str. 335.

³⁰ Prav tam.

³¹ Za več o tem glej Sovdat v Žuber (ur.), 2020, str. 203–227. O tem tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 25. Primerjaj Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), delovno gradivo z dne 9. marca 2021, str. 19.

³² Glej četrti odstavek 74. člena in prvi odstavek 376. člena ZUS-1.

³³ Za več o tem glej Ambrožič v Žuber (ur.), 2018, str. 33–34.

³⁴ Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 304.

³⁵ Za več o tem glej Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 23–24.

3. Primerjalnopravni pregled posledic neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu

3.1. Hrvaška ureditev

Na Hrvaškem sodišče v skladu z načelom ustne obravnave (7. člen *Zakona o upravnih sporovima*, hrvaški ZUS³⁶) v upravnem sporu odloča na podlagi ustne, neposredne in javne obravnave.³⁷ Zgolj izjemoma, v primerih, ki jih določa zakon,³⁸ lahko sodišče odloči brez izvedbe ustne (glavne) obravnave.³⁹ Sodišče lahko odloči na nejavni seji:

1. če je tožena stranka v celoti priznala tožbeni zahtevek v odgovoru na tožbo ali med upravnim sporom;
2. kadar sodišče odloča o tožbi na podlagi pravnomočne sodbe, izdane v vzorčnem postopku;
3. če ugotovi, da posamezna odločitev, ravnanje ali upravna pogodba vsebuje pomanjkljivosti, ki preprečujejo presojo njihove zakonitosti;⁴⁰
4. če tožeča stranka izpodbija le uporabo prava, dejansko stanje pa je nesporno in stranke v tožbi ali v odgovoru na tožbo izrecno ne zahtevajo izvedbe glavne obravnave;⁴¹ ter
5. če stranke o tem izrecno soglašajo (torej jasno in nedvoumno, pisno ali ustno na zapisnik), sodišče pa ugotovi, da ni treba izvesti novih dokazov.⁴²

V vseh teh primerih pa ima sodišče zgolj pooblastilo za odločanje brez izvedbe glavne obravnave, ne pa tudi obveznosti tako ravnati, s čimer lahko bistveno pripomore k kontradiktornosti upravnega spora.⁴³

Visoko upravno sodišče kot instančno sodišče o pritožbi praviloma odloča brez glavne obravnave (odločanje na seji), razen če meni, da je njena izvedba potrebna. V takem primeru se za razpis in potek glavne obravnave smiselno uporabljajo določbe, ki veljajo za

³⁶ Narodne novine RH, št. 20/10 in nasl.

³⁷ Več o razvoju načela ustne obravnave v upravnem sporu na Hrvaškem glej Kljajič in Štemberger v Žuber (ur.), 2018, str. 139–156.

³⁸ Glej 36. člen hrvaškega ZUS.

³⁹ S tem je zakonodajalec odstopil od prej veljavnega koncepta, po katerem je Upravno sodišče odločalo na nejavni seji, vsa komunikacija med strankama pa je bila omejena na pripravo tožbe in odgovora na tožbo. Upravno sodišče je sicer imelo pristojnost, da po uradni dolžnosti ali na predlog stranke razpiše glavno obravnavo, če je presodilo, da to zahteva zapletenost zadeve ali da bi obravnavna pripomogla k boljši razjasnitvi zadeve, vendar pri tem ni bilo vezano na predlog stranke. Ustavno sodišče Republike Hrvaške je v zadevi U-I-745/99 z dne 8. novembra 2000 ugotovilo, da je taka ureditev upravnega spora v neskladju s 6. členom EKČP, saj Upravnega sodišča Republike Hrvaške ni bilo mogoče šteti za sodišče polne jurisdikcije. Glej Đerđa in Kryska, 2018, str. 105–106.

⁴⁰ Glej 5 Usl-1728/15-3 z dne 3. marca 2016.

⁴¹ Glej 7 Usl-1599/13-9 z dne 31. julija 2015.

⁴² Glej 2 USL-430/15-9 z dne 11. januarja 2016 in Usl-1986/15-10 z dne 18. avgusta 2016.

⁴³ Prav tam, str. 106.

glavno obravnavo pred sodiščem prve stopnje.⁴⁴ Na nejavni seji odloča Visoko upravno sodišče tudi o predlogu za obnovo postopka in o zahtevi za izredno presojo zakonitosti pravnomočne odločbe⁴⁵ ⁴⁶.

Hrvaški ZUS potek glavne obravnave in posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi ureja v 39. členu. Te ureja enotno, ne glede na to, katera od strank (tožnik ali toženec) se glavne obravnave ne udeleži. Sodnik, ki mu je zadeva dodeljena v reševanje, preveri, ali so na glavno obravnavo prišle vse vabljene osebe in, če niso, ali so bile pravilo vabljenje in ali so svoj izostanek opravičile. Na dejstvo, da se bo glavna obravnava lahko izvedla tudi v nenavzočnosti pravilno vabljenih strank, morajo biti stranke (predhodno) opozorjene v vabilu, ki mora biti (pravilno) vročeno najpozneje 15 dni pred predvidenim datumom glavne obravnave.⁴⁷ Če na glavno obravnavo ne pridejo stranka ali drugi udeleženci, ki so bili na glavno obravnavo pravilno vabljeni in ni izkazan upravičen razlog za njihovo odsotnost, ima sodišče dve možnosti: glavno obravnavo opravi v nenavzočnosti strank(e) ali pa jo preloži. Odločitev je v rokah sodnika, ki mora presoditi, kakšen pomen ima udeležba stranke na glavni obravnavi za odločitev v konkretni zadevi. Če je za odločitev o zadevi nujno neposredno izvajanje dokazov v navzočnosti strank oziroma zagotovitev pravice do izjave neposredno pred sodiščem in drugo stranko, bo sodišče glavno obravnavo moralo preložiti. V nasprotnem pa bo glavno obravnavo izvedlo z branjem pisnih dokazov in drugih vlog odsotne stranke oziroma v nenavzočnosti strank, če sta odsotni obe.⁴⁸ Stranke imajo tako zgolj pravico do izjave o pravnih in dejanskih vidikih spora neposredno pred sodiščem, ne pa tudi dolžnost. Zato tudi odsotnost strank z glavne obravnave nima pravnih posledic v smislu umika tožbe oziroma strinjanja toženca s tožbenimi navedbami.⁴⁹ Preložitev glavne obravnave zaradi odsotnosti strank(e) je tako mogoča zgolj v izjemnih primerih.⁵⁰ Odsotnost (katere od) strank pa po hrvaški ureditvi ni dopusten razlog za odločanje sodišča prve stopnje na seji. Posebna ureditev velja pri odločanju Visokega upravnega sodišča o pritožbi. Če na glavno obravnavo, ki jo sodišče razpiše ob uporabi pooblastil iz 73. člena, ne pride ena ali nobena od strank, ki so bile

⁴⁴ Glej 73. člen hrvaškega ZUS.

⁴⁵ Glej šesti odstavek 78. člena hrvaškega ZUS.

⁴⁶ Gre za izredno pravno sredstvo, ki ga v primeru kršitve zakona vloži Državno odvetništvo Republike Hrvaške.

⁴⁷ Tretji in četrti odstavek 37. člena hrvaškega ZUS. Glej tudi odločitve Upravnega sodišča v Splitu 1 Usl-1173/2018-12 z dne 8. maja 2019, 1 Uslnoi-19/16-16 z dne 22. novembra 2017 in 15 Usligr-356/18-8 z dne 15. novembra 2018.

⁴⁸ Staničić, Britvić Vetma in Hrovat (ur.), 2017, str. 138.

⁴⁹ Derđa, 2010, str. 84. Glej tudi odločitev Upravnega sodišča v Osijeku 7 Usl-1270/14-7 z dne 20. januar 2015 in odločitev Visokega upravnega sodišča Republike Hrvaške Ušž-323/15-2 z dne 29. aprila 2015.

⁵⁰ Borković, 2002, str. 512–513.

pravilno vabljeni, lahko sodišče sprejme odločitev tudi v njihovi nenavzočnosti (tretji odstavek 73. člena hrvaškega ZUS).

3.2. Nemška in avstrijska ureditev

Sojenje na ustni obravnavi (nem. *mündliche Verhandlung*) je tudi v nemškem pravu določeno kot pravilo, saj se izvede vedno, če z zakonom ni določeno drugače (prvi odstavek 101. člen nemškega Zakona o upravnih sodiščih, nem. *Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO*).⁵¹ Sodišče lahko odloča na seji, če se pri obravnavi predmeta ne pokažejo nobena posebna dejanska ali pravna vprašanja in dejansko stanje ni sporno, tako da lahko sodišče odloči, ne da bi moralo še dodatno izvajati posebno obravnavo in vnovič zasliševati stranki ali izvajati druge dokaze. Enako je tudi v situaciji, ko se stranki strinjata o vseh za odločitev bistvenih elementih dejanskega stanja. V navedenih primerih sodišče o sporu ne odloči s sodbo, temveč s posebno odločbo (nem. *Gerichtsbescheid*, glej 84. člen VwGO), ki pa ima učinek sodbe, zato se lahko tudi izpodbija s pravnimi sredstvi, stranke pa imajo možnost, da v primeru nestrinjanja s tako odločbo po njeni izdaji zahtevajo izvedbo ustne obravnave. V tem primeru se šteje, da taka prvotna sodna odločba sploh ni bila izdana in da je treba postopek nadaljevati. Glavna obravnava se ne izvede tudi v primeru, ko vsi udeleženci postopka soglašajo, da se glavna obravnava ne opravi (drugi odstavek 101. člena VwGO). Stranki postopka in stranski udeleženci morajo svojo voljo izraziti jasno ter nepreklicno, in sicer pisno ali ustno na zapisnik.⁵² Brez izvedbe glavne obravnave se odloči tudi v primerih, ko sodišče ne odloča s sodbo, temveč s sklepom (tretji odstavek 101. člena VwGO).⁵³

V skladu z nemško ureditvijo morajo biti stranke na glavno obravnavo povabljene čim prej, vabilo pa jim mora biti vročeno najpozneje dva oziroma štiri tedne pred glavno obravnavo, če se ta opravi pred nemškim Zveznim upravnim sodiščem (prvi odstavek 102. člena VwGO). V upravičenih primerih lahko predsednik senata ta rok skrajša. V vseh primerih, ko se lahko glavna obravnava opravi v nenavzočnosti pravilno povabljenih strank, mora biti stranka na to posebej opozorjena v vabilu. Če sodišče oceni, da bi bilo to koristno za razjasnitev dejstev ali za doseg poravnave med strankama,⁵⁴ lahko na podlagi prvega odstavka 95. člena VwGO odredi, da se mora stranka postopka osebno udeležiti. Če se tako povabljeni stranka obravnave osebno ne udeleži, ji sodišče lahko s sklepom izreče denarno kazen v razponu med 5 in 1.000 evrov.⁵⁵ Javnopravni stranki postopka

⁵¹ BGBl. I S. 686 in nasl.

⁵² Eyermann in Fröhler (ur.), 2010, str. 705.

⁵³ Za več o tem glej tudi Brinovec in Pokrajčević v Žuber (ur.), 2018, str. 133–135.

⁵⁴ Eyermann in Fröhler (ur.), 2010, str. 652.

⁵⁵ Člen 380. nemškega Zakona o civilnem postopku (*Zivilprozessordnung – ZPO*, BGBl. I S. 3202 in nasl.) v zvezi s prvim odstavkom 6. člena nemškega Uvodnega zakona h Kazenskemu zakoniku (*Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch* (EGStGB), BGBl. I S. 469 in nasl.).

lahko sodišče v skladu s tretjim odstavkom 95. člena VwGO naloži, da mora za zastopanje pooblastiti javnega uslužbenca, ki se mora udeležiti glavne obravnave in ki je ustrezno seznanjen z dejanskim in pravnim stanjem zadeve. V tem primeru pa sodišče nima na voljo sredstev (grožnja z denarno kaznijo), s katerimi bi prisililo javnopravno stranko, da to stori.⁵⁶ Če se povabljeni brez opravičila glavne obravnave ne udeležijo, se ta kljub temu opravi. Ne sme pa zaradi nenavzočnosti stranke sodišče izdati zamudne sodbe (nem. *Versäumnisurteil*), kar izhaja iz načela oficialnosti, ki zavezuje nemško upravno sodišče.⁵⁷

Drugače kot nemško pravo je avstrijsko pravo glede dolžnosti izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu bolj restriktivno. V prvem odstavku 44. člena avstrijskega Zakona o postopku pred upravnim sodiščem (*Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG*)⁵⁸ je vzpostavljeno pravilo, da upravno sodišče odloča po opravljeni glavni obravnavi, drugi do peti odstavek istega člena pa vsebujejo nekatere izjeme od tega temeljnega pravila. Sodišče ne odloča na glavni obravnavi, če je treba tožbo zavreči zaradi neizpolnjevanja procesnih predpostavk ali če je že na podlagi podatkov v spisu očitno, da je treba izpodbijani upravni akt odpraviti. Sodišče prav tako lahko odloči na seji, če je med strankama sporna zgolj pravna ocena, če je tožba usmerjena zgolj v višino kazni, če je bila z izpodbijano odločitvijo naložena kazen v višini do 500 evrov ali če se s tožbo izpodbija upravni akt procesne narave in nobena od strank ni zahtevala, da se izvede glavna obravnava. Sodišče bo na seji odločilo tudi v primeru, če tega ne prepovedujejo deželni ali zvezni zakoni, kljub izrecni zahtevi strank, naj se glavna obravnava izvede, če iz spisa izhaja, da glavna obravnava ne bo pripomogla k nadaljnji razjasnitvi zadeve in če to ni v nasprotju s prvim odstavkom 6. člena EKČP in 47. členom Listine EU o temeljnih pravicah.

Če stranka brez upravičenega razloga⁵⁹ ne pride na glavno obravnavo, čeprav je bila pravilno vabljen, to ne ovira poteka glavne obravnave in izdaje sodbe (drugi odstavek 45. člena VwGVG).

VwGVG v petem odstavku 44. člena daje sodišču tudi procesno možnost, da glavne obravnave ne izvede, če se ji stranki izrecno odpove. Tako izjavo stranki lahko podata do začetka glavne obravnave.

4. Pravne posledice neudeležbe strank na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi po ZPP

Temeljna določba, ki ureja pravne posledice izostanka strank s pripravljalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo, je 282. člen ZPP, ki je bil v zadnjem desetletju

⁵⁶ Eyer mann in Fröhler (ur.), 2010, str. 654.

⁵⁷ Prav tam, str. 652. Za več o tem glej tudi Brinovec in Pokrajčević v Žuber (ur.), 2018, str. 128–138.

⁵⁸ BGBl. I Nr. 33/2013 in nasl.

⁵⁹ Tako avstrijsko Vrhovno upravno sodišče v sklepu Ra 2018/05/0008 z dne 27. februarja 2018, sodbi 2012/02/0079 z dne 26. februarja 2014 in sodbi 2001/09/0068 z dne 29. aprila 2004.

podvržen številnim spremembam. Do sprejema novele ZPP-D,⁶⁰ ki je začela veljati 1. oktobra 2008, je zakon določal, da se obravnava, če ne pride na prvi narok za glavno obravnavo tožeča ali tožena stranka kakor tudi če ne pride na kateri poznejši narok tožeča ali tožena stranka, vendarle opravi. V zvezi s takšno ureditvijo je pravna teorija poudarjala, da stranke ni mogoče prisiliti k temu, da bi se udeležila naroka za glavno obravnavo, vendar se bo v primeru njene odsotnosti upoštevalo pisno gradivo odsotne stranke ter pisno gradivo in ustne navedbe nasprotne stranke.⁶¹

Novela ZPP-D je predvidela različne pravne posledice glede na dejstvo, katera stranka se ni udeležila poravnalnega naroka ali prvega naroka za glavno obravnavo. Tako je v prvem odstavku 282. člena novela ZPP-D predvidela, da v primeru odsotnosti tožeče stranke sodišče izda sodbo na podlagi odpovedi, če so izpolnjeni pogoji iz 317. člena tega zakona. Če ne pride tožena stranka, sodišče pod pogoji, ki jih določa ZPP, izda zamudno sodbo, čeprav je tožena stranka odgovorila na tožbo (drugi odstavek 282. člena ZPP-D). Če na poravnanli narok ali na prvi narok za glavno obravnavo ne pride nobena od strank, se šteje, da je tožeča stranka tožbo umaknila (tretji odstavek 282. člena ZPP-D). Če na kakšen poznejši narok ne pride tožeča stranka, pa sodišče ne izda sodbe na podlagi stanja spisa, se šteje, da je tožeča stranka tožbo umaknila, razen če se tožena stranka ne strinja z domnevo umika tožbe (četrti odstavek 282. člena ZPP).

Določbo drugega odstavka 282. člena ZPP-D, ki je predvidela izdajo zamudne sodbe, če na poravnanli narok ali na prvi narok za glavno obravnavo ne pride tožena stranka, je Ustavno sodišče z odločbo U-I-164/09-13 z dne 4. februarja 2010 razveljavilo. V obrazložitvi je poudarilo pomembnost pravice do kontradiktornega sodnega postopka kot enega najpomembnejših izrazov pravice do enakega varstva pravic: pravnice stranke imajo na podlagi 22. člena Ustave pravico do tega, da sodišče njihove trditve in stališča, če so postavljena v skladu z določbami pravnega postopka in če niso očitno pravno nepomembni, obravnava, ovrednoti in obrazloženo sprejme ali zavrne. Ker v postopku za izdajo zamudne sodbe sodišču dejanskega stanja ni treba ugotavljati, ampak vzame kot podlago zamudne sodbe dejansko stanje, ki je navedeno v tožbi, pomeni ureditev drugega odstavka 282. člena ZPP, ki vzpostavlja fikcijo priznanja v tožbi navedenih dejstev kot sankcijo zaradi šele naknadne pasivnosti tožene stranke, poseg v pravico do enakega varstva pravic tožene stranke.⁶² Čeprav je Ustavno sodišče presodilo, da so koncentracija, pospešitev in ekonomičnost postopka ustavno dopustni cilji, je ocenilo, da tak poseg ni bil primeren za doseganje omenjenih ciljev, saj lahko sodišče že pred glavno obravnavo zbere procesno gradivo in pridobi potrebna pojasnila od obeh strank postopka, prav tako pa lahko ob upoštevanju večje procesne aktivnosti tožnika, ki bo pogosto vplivala na izid

⁶⁰ Uradni list RS, št. 45/2008.

⁶¹ Betetto v Ude in Galič (ur.), 2006, str. 574–575.

⁶² Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-164/09-13 z dne 4. februarja 2010, točka 15 obrazložitve.

postopka, s tem primerno sankcionira toženo stranko, ki kljub pravilnemu vabljenju ne pride na prvi narok za glavno obravnavo.⁶³

Izdaja sodbe na podlagi odpovedi, ki je bila s prvim odstavkom 282. člena ZPP-D predvidena kot sankcija, če na poravnalni narok ali na prvi narok za glavno obravnavo ne pride tožeča stranka, je bila s strani Ustavnega sodišča ocenjena za nesorazmeren poseg v pravico tožeče stranke iz 23. člena Ustave. Z odločbo U-I-161/10 z dne 9. decembra 2010 je Ustavno sodišče razveljavilo omenjeno določbo ZPP in poudarilo, da so zagotavljanje večje procesne discipline strank zaradi zagotovitve pospešitve postopka, povečanja njegove ekonomičnosti in uveljavitve načela koncentracije postopka ustavno dopustni cilji za omejitev pravice tožeče stranke do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, ki so vsebinsko povezani z varstvom človekove pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja toženih strank v postopkih, v katerih pride do neupravičenega izostanka z naroka, ter pravnih strank na splošno.⁶⁴ Ob opravljenem strogem testu sorazmernosti pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da sankcija izdaje sodbe na podlagi odpovedi nesorazmerno posega v pravni položaj tožeče stranke, saj je obseg njene dejanske koristnosti in učinkovitosti za doseganje ciljev zakonodajalca zmanjšan tako zaradi možnosti podaljšanja postopka zaradi vlaganja pravnih sredstev kakor tudi zato, ker neudeležba tožeče stranke na naroku ne ovira bistveno hitrega in učinkovitega zaključka postopka.⁶⁵

Ustavno sodišče je z odločbo U-I-290/12 z dne 25. aprila 2013 naposled razveljavilo še določbo četrtega odstavka 282. člena ZPP, ki je predvidela fikcijo umika tožbe, če na kakšen poznejši narok ne pride tožeča stranka, pa sodišče ne izda sodbe na podlagi stanja spisa. Poudarilo je, da ima taka sankcija dejanske učinke posega v človekovo pravico do sodnega varstva, ker lahko v součinkovanju s prekluzivnimi in zastaralnimi roki pripelje do trajne izgube možnosti prave meritorne odločitve o tožnikovih pravicah, obveznostih in pravnih interesih.⁶⁶ Po mnenju Ustavnega sodišča tako sankcioniranje tožeče stranke zaradi neudeležbe na naroku, še zlasti zaradi neudeležbe na enem od poznejših narokov, ne more bistveno pripomoči k hitremu in učinkovitemu zaključku postopka, ker lahko sodišče kljub njenemu izostanku z naroka tega opravi ter ob polnem upoštevanju pravil o trditvenem in dokaznem bremenu odloči o zahtevku.⁶⁷

Danes se pravne posledice neudeležbe strank v rednem pravnem postopku razlikujejo glede na to, ali gre za odsotnost strank na pripravljalnem naroku ali na katerem od poznejših narokov. Če na pripravljalni narok⁶⁸ ne pride katera od strank, mora povrni-

⁶³ Prav tam, točki 22 in 23 obrazložitve.

⁶⁴ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-161/10 z dne 9. decembra 2010, točka 9 obrazložitve.

⁶⁵ Prav tam, točka 11 obrazložitve.

⁶⁶ Odločba Ustavnega sodišča RS U-I-290/12 z dne 25. aprila 2013, točka 6 obrazložitve.

⁶⁷ Prav tam, točka 9 obrazložitve.

⁶⁸ Namen pripravljalnega naroka je, da sodišče s strankami odprto razpravlja o pravnih in dejanskih vidikih spora, da stranke dopolnijo svoje trditve in pravna stališča ter predlagajo nadaljnje dokaze,

ti nasprotni stranki stroške tega naroka (tretji odstavek 156. člena ZPP), prav tako pa izgubi pravico od nasprotne stranke zahtevati povrnitev nadaljnjih stroškov postopka pred sodiščem prve stopnje (prvi odstavek 282. člena ZPP), ne glede na končni uspeh v pravdi.⁶⁹ Iz jezikovne razlage zakonske določbe je mogoče ugotoviti, da lahko stranka, ki na pripravljalni narok ne pride, zahteva povračilo stroškov, ki so nastali do začetka pripravljalnega naroka, kot tudi stroške, ki nastanejo v postopku s pravnimi sredstvi. Razen stroškovne posledice pa zakon v 282. členu posebej ne določa, kako naj sodišče v primeru (ne)upravičenega izostanka strank(e) na pripravljalnem naroku ravna. V takem primeru je mogoče uporabiti določbo prvega odstavka 115. člena ZPP. Če za izostanek stranke obstajajo upravičeni razlogi, je to okoliščina, ki upravičuje preložitev pripravljalnega naroka (prvi odstavek 115. člena ZPP).⁷⁰ V nasprotnem, torej če za izostanek ni izkazan upravičen razlog, sodišče pripravljalni narok opravi v nenavzočnosti strank, saj zakon v rednem postopku ne omogoča opustitve izvedbe pripravljalnega naroka.⁷¹

Če na kakšen poznejši narok ne pride nobena stranka, sodišče odloči glede na stanje spisa, vendar le, če je že opravilo narok, na katerem so se izvajali dokazi, in je dejansko stanje dovolj pojasnjeno (sodba na podlagi stanja spisa). Tako ravna sodišče tudi, če na narok ne pride ena stranka, nasprotna stranka pa predlaga odločitev glede na stanje spisa. Navedene pravne posledice pa veljajo pod pogojem, da je bila stranka pravilno vabljen in ni izkazala upravičenih razlogov za izostanek oziroma ni splošno znanih okoliščin, iz katerih izhaja, da stranka iz upravičenih razlogov ni mogla priti na narok, na kar mora sodišče opozoriti stranke v vabilu na pripravljalni narok oziroma glavno obravnavo (glej drugi odstavek 279.c člena in četrti odstavek 282. člena ZPP). V takem položaju bi se tako lahko zgodilo, da bodo močnejše učinkovala procesna dejanja stranke, ki je z udeležbo na glavni obravnavi izrabila možnost, da svoja stališča neposredno in v ustni obliki predstavi sodišču.⁷² Če sodišče ugotovi, da stranki (ena ali obe) nista navzoči, ker nista bili pravilno vabljeni, preloži narok. Narok se lahko preloži tudi takrat, kadar je ena od strank svoj izostanek opravičila in zanj izkazala upravičljiv razlog⁷³ oziroma če obstajajo

se o njih izjavijo ter si prizadevajo skleniti sodno poravnavo. Pripravljalni narok je namenjen tudi izdelavi programa vodenja postopka v skladu z 279.č členom ZPP.

⁶⁹ To ne pomeni, da bo izostala stranka nujno nosila vse stroške postopka. Če bo na koncu v pravdi uspela, ji seveda ne bo treba povrniti stroškov nasprotne stranke, le do povrnitve svojih stroškov ne bo upravičena. Glej Galič, 2017, str. 9.

⁷⁰ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 14/2020 z dne 5. maja 2020.

⁷¹ Primerjaj sodbo Višjega sodišča v Ljubljani I Cp 1152/2019 z dne 27. maja 2020, točka 9 obrazložitve.

⁷² Betetto v Ude in Galič (ur.), 2006, str. 574–575.

⁷³ Pogoja za preložitev naroka sta tako dva: opravičilo samo in opravičljiv razlog za izostanek, pri čemer mora biti opravičilo podprto z dokazom. Glej sodbo Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 421/2019 z dne 26. septembra 2019.

splošno znane okoliščine, ki upravičujejo odsotnost stranke.⁷⁴ Enako velja v primeru, ko stanje spisa ne dopušča sprejema končne odločitve. Čeprav to iz zakonskega besedila neposredno ne izhaja, teorija poudarja, da se sankcije za neudeležbo strank na pripravljalnem naroku oziroma naroku za glavno obravnavo ne smejo uporabiti, če na narok ne pride stranka osebno, temveč le njen pooblaščenec.⁷⁵

5. Pravne posledice neudeležbe strank na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi v upravnem sporu

Upravni spor ne pozna posebnega poravnalnega naroka, na katerem bi sodišče preverilo možnost oziroma pripravljenost strank za sklenitev sodne poravnave. Razlog za njegovo izključitev je v naravi večine zadev v upravnih sporih, v katerih zaradi varstva javne koristi pogajanje med strankami o vsebini rešitve spora sploh ni mogoče.⁷⁶ Vendar pa zakonske določbe, ki izključuje poravnalni narok (prvi odstavek 58. člen ZUS-1) v upravnem sporu v skladu s stališči teorije⁷⁷ ni mogoče razumeti tudi kot izključitev pripravljalnega naroka po noveli ZPP-E, saj je funkcija slednjega širša. Predsednik senata tako lahko,⁷⁸ če meni, da je med strankami mogoče doseči sporazum, že v okviru pripravljalnega postopka vzpostavi pisno komunikacijo z njimi in jih povabi k sklenitvi poravnave (prva alineja prvega odstavka 45. člena ZUS-1). V takem primeru razpiše poseben pripravljalni narok, saj se mora sporazum o poravnavi vpisati v zapisnik (279.c člen ZPP). Če sodna poravnava na pripravljalnem naroku ni dosežena, lahko sodišče ob predpisanih pogojih glavno obravnavo takoj nadaljuje, stranke pa lahko sklenejo sporazum pred sodiščem prve stopnje vse do izdaje njegove odločbe.⁷⁹ Ob tem pa se postavlja vprašanje, kakšne pravne posledice ima neudeležba (ene ali obeh) strank na pripravljalnem naroku, saj trenutna ureditev posebnih določb o pripravljalnem naroku ne vsebuje.

Drugače velja za pravne posledice neudeležbe na glavni obravnavi, ki jih ZUS-1 izrecno ureja v drugem in tretjem odstavku 58. člena. Te se razlikujejo glede na to, katera

⁷⁴ Glej sklep Višjega sodišča v Celju Cp 465/2015 z dne 8. decembra 2015 in sodbo Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 695/2018 z dne 3. aprila 2019.

⁷⁵ Levovnik, 2017, str. 13; in Galič, 2004, str. 194.

⁷⁶ Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, delovno gradivo z dne 9. marca 2021, str. 41.

⁷⁷ Obširneje o tem glej Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 328; in Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 287–288.

⁷⁸ V praksi v upravnem sporu sicer pripravljalni postopek skoraj brez izjem poteka pisno. O tem glej Štucin v Kerševan (ur.), 2019, str. 287; in Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 135.

⁷⁹ Temu sledi tudi predlog novele zakona, ki iz prvega odstavka 58. člena ZUS-1 izpušča določilo o izključitvi poravnalnega naroka in s tem razširja zakonsko podlago za sklenitev sodne poravnave. Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, delovno gradivo z dne 9. marca 2021, str. 41.

od strank se glavne obravnave ni udeležila. Če na glavno obravnavo ne pride toženec, se glavna obravnava kljub temu opravi v njegovi nenavzočnosti,⁸⁰ sodišče pa pri odločanju upošteva le navedbe, ki jih je toženec podal v pisnih vlogah. Šteje se, da toženec vztraja pri ugotovljenem dejanskem stanju, na katerem temelji izpodbijani akt, tožnik pa lahko z navzočnostjo in sodelovanjem na glavni obravnavi daje dokazne predloge, ki izpodbijajo tako ugotovljeno dejansko stanje.⁸¹ Če pa ne pride tožnik ali nobena od strank, lahko sodišče odloči brez glavne obravnave (sojenje na seji). Teorija navaja, da tožnikova (neupravičena) odsotnost namreč kaže na pomanjkanje pravnega interesa za polno izrabo procesnih pravic in s tem za vplivanje na uspeh z materialnopravnim zahtevkom, zato tudi sodišče ni dolžno vztrajati pri glavni obravnavi, saj stranke ni mogoče siliti k uporabi pravic v postopku.⁸² Določba ZUS-1 o sojenju na seji zaradi odsotnosti tožnika ali obeh strank pa je zgolj procesna možnost sodišča in ne zapoved takega načina odločanja.⁸³ Ker predpisane pravne posledice omejujejo pravico stranke do izjave, teorija utemeljeno opozarja, da se lahko uporabijo le pod pogoji iz ZPP, to je da sta bili stranki na glavno obravnavo pravilno in pravočasno⁸⁴ vabljeni ter v vabilu opozorjeni na posledice njunega izostanka in da za odsotnost stranka ni izkazala upravičenih razlogov oziroma ni splošno znanih okoliščin, iz katerih izhaja, da stranka iz upravičenih razlogov ni mogla priti na glavno obravnavo (tretji odstavek 282. člena ZPP),⁸⁵ v nasprotnem je treba narok preložiti. Prav tako obravnavane posledice nastopijo le, če na glavno obravnavo na strani tožene ali tožeče stranke ni pristopil nihče, ne pa tudi v primeru, ko bi namesto tožene ali tožeče stranke na glavno obravnavo prišel njun pooblaščenec.⁸⁶

Določba o pravnih posledicah odsotnosti strank na glavni obravnavi v upravnem sporu se vse od sprejema in uveljavitve prvega Zakona o upravnem sporu (ZUS)⁸⁷ leta 1997 do danes po vsebini ni spreminjala, kar kaže na to, da njena uporaba v praksi očitno ni povzročala posebnih težav oziroma odpirala posebnih pravnih dilem, zato tudi teoretičnih razprav in sodne prakse na to temo ni mogoče najti. Sprejem novele ZPP-E, ki je spremenila razmerje med ZUS-1 in ZPP, ter čedalje bolj poudarjen pomen glavne obravnave v upravnem sporu, pa skladnost zakonske ureditve pravnih posledic neudelež-

⁸⁰ Drugi odstavek 58. člena ZUS-1.

⁸¹ O tem glej Jerovšek, 2001, str. 53.

⁸² Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 329.

⁸³ O tem tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 28.

⁸⁴ Narok za glavno obravnavo je treba določiti tako, da ostane strankam zadosti časa za pripravo, vendar najmanj petnajst dni od prejema vabila (drugi odstavek 280. člena ZPP). Tega roka ne bo mogoče upoštevati v primerih, ko zakon določa krajši rok za odločitve o tožbi v upravnem sporu, zato se tudi čas med vabilom in glavno obravnavo sorazmerno skrajša. O tem glej sodbo Vrhovnega sodišča RS I Up 1100/2004 z dne 6. oktobra 2004 in Smrekar v: Kerševan (ur.) 2019, str. 329.

⁸⁵ Prav tam, str. 328–329.

⁸⁶ Levovnik, 2017, str. 13; in Galič, 2004, str. 194. Glej tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 28–29.

⁸⁷ Uradni list RS, št. 50/97 in nasl.

be strank v upravnem sporu postavljata pod vprašaj in odpirata številne pravne dileme, ki bodo obravnavane v nadaljevanju. V tem okviru bo predstavljena tudi predlagana ure-ditev pravnih posledic neudeležbe strank na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi v predlogu novele ZUS-1C, za katero pa meniva, da obravnavanih dilem v celoti ne rešuje, temveč le odpira nova pravna vprašanja.

5.1. Neupravičen izostanek tožnika

V skladu s trenutno veljavno ureditvijo lahko sodišče odloči na seji, če na obravnavo ne pride tožnik ali nobena od strank (tretji odstavek 58. člena ZUS-1). Ker omenjena določba upravnemu sodišču nudi zgolj možnost, da odloči na seji (kar pomeni, da bo so-dišče v primeru odsotnosti tožnika kljub temu lahko odločilo tudi na glavni obravnavi, za več o tem glej razdelek 5.2), ZUS-1 pa drugih določb glede odsotnosti tožnika in ravnaj-nja sodišča, če kljub njegovi odsotnosti opravi glavno obravnavo, ne predvideva, se v tem delu v skladu s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 subsidiarno uporabljajo določbe ZPP.

Ob opiranjju na prvi odstavek 282. člena ZPP je mogoče ugotoviti, da bo stranka, ki ne pride na pripravljalni narok, izgubila pravico zahtevati povrnitev nadaljnjih stroškov postopka v upravnem sporu. Glede tega je treba poudariti, da so pravila o povračilu stroškov postopka v ZUS-1 urejena bistveno drugače kot v ZPP, zaradi česar sankcija, ki jo ZPP določa za odsotnost strank na pripravljalnem naroku, v upravnem sporu ne doseže svojega namena. ZPP v 154. členu namreč določa pravilo uspeha: tista stranka, ki v prav-di ne uspe, mora nasprotni stranki povrniti stroške pravnega postopka. Če bo sodišče v upravnem sporu tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo ali ugotovilo njegovo nezakonitost, se bo tožniku prisodilo pavšalni znesek povračila stroškov po Pravilniku o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (v nadaljevanju: Pravilnik).⁸⁸ Na podlagi Pravilnika bo tožnik upravičen do povrnitve stroškov v obliki pavšalnega zneska, višina katerega je odvisna od tega, ali je sodišče odločalo na glavni obravnavi (v odsotnosti posebnih določb je treba šteti, da ta vključuje tudi izvedbo pripravljalnega naroka) ali na seji ter ali je imel tožnik v postopku pooblaščenca. Prisojeni znesek mora tožniku plačati tožena stranka. Če pa bo sodišče tožbo zavrnilo ali zavrglo ali če se bo postopek ustavil, bo vsaka stranka trpela svoje stroške postopka. Pravila o računanju in plačilu stroškov po-stopka, ki jih vsebuje ZPP, bo Upravno sodišče uporabilo zgolj v primeru, ko bo odločalo v sporu polne jurisdikcije.⁸⁹

Predlog novele ZUS-1C predvideva novosti tudi glede višine in povračila stroškov v upravnem sporu. Če bo sodišče odločilo na glavni obravnavi, se bodo stroški postopka tako tožeči kot tudi toženi stranki priznali po splošnih pravilih pravnega postopka. Ko bo Upravno sodišče odločalo na seji, pa se tožniku v primeru uspeha prizna povračilo

⁸⁸ Uradni list RS, št. 24/07 in nasl.

⁸⁹ Prvi odstavek 25. člena ZUS-1.

stroškov v skladu s Pravilnikom, ki se naloži v plačilo toženi stranki.⁹⁰ Meniva, da predlog novele ZUS-1C v zvezi s stroškovnimi posledicami ne bo v bistvenem vplival na motivacijo tožeče stranke za udeležbo v postopku. Ker bo Upravno sodišče v primeru neupravičenega izostanka tožeče stranke v skladu s predlogom novele vselej odločalo na seji,⁹¹ bodo tožeči stranki v primeru uspeha priznani stroški v skladu s Pravilnikom, če pa bo sodišče njen tožbeni predlog zavrnilo, s tem zanjo ne bo nastala obveznost povračila stroškov toženi stranki.

V skladu z drugim odstavkom 282. člena ZPP sodišče odloči glede na stanje spisa (sodba na podlagi spisa), če na narok ne pride ena stranka, nasprotna stranka pa predlaga tako odločitev sodišča. Ob uporabi pravil ZPP v zvezi z neudeležbo strank na glavni obravnavi v upravnem sporu pa je treba poudariti pomembno razliko glede dejstev in dokazov, ki se ugotavljajo v pravnem postopku in v upravnem sporu. Sodišče prve stopnje je namreč tisto, pred katerim stranke v rednem pravnem postopku prvič navajajo dejstva in predlagajo dokaze, ki se nato izvajajo na glavni obravnavi, sodišče v upravnem sporu pa razpolaga z upravnim spisom, torej procesnim gradivom, ki ga je v predhodnem upravnem postopku zbral upravni organ (ki v upravnem sporu zastopa toženo stranko), pri čemer ga pri njegovem delu vodi načelo materialne resnice (8. člen ZUP). Čeprav upravni spis služi kot izhodišče za celoten sodni postopek in temelj za sodno odločanje o (ne)utemeljenosti tožbe, pravna teorija poudarja, da take uporabe upravnega spisa ne smemo enačiti z uporabo prvostopenjskega sodnega spisa v postopkih s pravnimi sredstvi v pravnem postopku, saj je sodni spis ustvarjen po neodvisnem in nepristranskem sodniku.⁹² Kljub temu pa je mogoče ugotoviti, da sprejemanje upravnega spisa kot dokaznega gradiva v celoti in seznanjanje z njegovo vsebino po uradni dolžnosti usmeri pogled sodnikov v upravnem sporu v *a priori* sprejemanje pogleda tožene stranke, kar tožečo stranko lahko postavi v procesno neenakovreden položaj.⁹³ Sodišče bo na podlagi predloga navzoče (tožene) stranke lahko izdalo sodbo na podlagi spisa le pod pogojem, da je že opravilo narok, na katerem so se izvajali dokazi,⁹⁴ v zvezi s čemer se postavlja vprašanje, na kateri fazi upravnega spora (oziroma na katerem naroku za glavno obravnavo) bo navzoča stranka lahko podala tak predlog. Ob upoštevanju pravkar poudarjene vloge, ki jo ima v upravnem sporu upravni spis, meniva, da bo tožena stranka to lahko storila že na prvem naroku za glavno obravnavo in da bo tak predlog najverjetneje tudi uporabila.

⁹⁰ Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, delovno gradivo z dne 9. marca 2021, str. 37.

⁹¹ Prav tam, str. 41–42. Za več o tem glej razdelek 5.2.

⁹² Kerševan v Žuber (ur.), 2020, str. 165.

⁹³ Prav tam.

⁹⁴ Tako med drugim tudi sodba Višjega sodišča v Ljubljani I Cpg 824/2018 z dne 9. oktobra 2019, točka 5 obrazložitve.

5.2. Posebej o neupravičenem izostanku tožnika ali obeh strank z glavne obravnave v luči sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020

Določba tretjega odstavka 58. člena ZUS-1 sodišču omogoča, da lahko odloči na seji, če na glavno obravnavo ne pride tožnik ali nobena od strank. Postavlja se vprašanje, kakšno je razmerje med to določbo in zakonsko ureditvijo izjem od sojenja na glavni obravnavi iz 59. člena ZUS-1. Ta dilema je zanimiva zlasti v luči sklepa Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgusta 2020, v katerem je sodišče zavzelo stališče, da je treba izjeme od sojenja na glavni obravnavi uporabljati restriktivno, saj posegajo v pravico do glavne obravnave, ki je ustavno varovana človekova pravica ter da je določba druge alineje drugega odstavka 59. člena ZUS-1 protiustavna, saj »izvedba glavne obravnave ne sme biti odvisna od presoje, katere dokaze je mogoče oziroma potrebno izvesti na glavni obravnavi, temveč je (tudi) to presojo treba opraviti neposredno na glavni obravnavi« in da »je mogoče glavno obravnavo opustiti zgolj izjemoma«. Kako naj torej sodišče ravna v primeru, ko stranka v tožbi ali odgovoru na tožbo (pod pogoji iz 20. člena ZUS-1) navaja nova dejstva ali predlaga nove dokaze, s katerimi prereka pravilnost dejanskega stanja, ki je bilo ugotovljeno v postopku izdaje upravnega akta, vendar na glavno obravnavo, na kateri naj bi se ta dejstva ugotavljala oziroma bi se izvajali dokazi, nato ne pride, da mu ne bo mogoče očitati kršitve pravice do glavne obravnave?

Na podlagi jezikovne razlage zakonskih določb bi bilo mogoče zaključiti, da gre v primeru tretjega odstavka 58. člena ZUS-1 za dodatno pravno podlago za odločanje sodišča na seji, torej da lahko sodišče odloči brez glavne obravnave, če so izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 58. člena ZUS-1, ne glede na to, ali so tudi sicer izpolnjeni pogoji iz 59. člena ZUS-1. Vendar je tak sklep prenagljen. V skladu z zakonsko ureditvijo glavne obravnave in s stališči Ustavnega sodišča in Vrhovnega sodišča je namreč tudi v upravnem sporu glavna obravnavna temeljno pravilo odločanja, za vsako izjemo od tega pravila pa mora obstajati ustavno dopusten razlog. Zato tudi že sama odsotnost strank ali tožnika na glavni obravnavi ne more biti *per se* podlaga za sojenje sodišča na seji, temveč mora sodišče glede na vse okoliščine konkretnega primera presoditi, ali opustitev glavne obravnave pomeni poseg v pravico do glavne obravnave iz 22. člena Ustave. Posledica neizvedene glavne obravnave je namreč, da predlagani dokazi ne bodo izvedeni, zamujena pa bo tudi možnost stranke predlagati dokaze na glavni obravnavi, kar je lahko problematično zlasti v primerih, ko je nove dokazne predloge podala stranka, ki se je razpisane glavne obravnave udeležila (torej toženec). Odločanje na seji namreč pomeni, da sodišče (novega) dejanskega stanja ne bo smelo ugotavljati, temveč bo vezano na ugotovitve iz upravnega postopka, s čimer bo dejansko posledice neudeležbe tožnika trpela nasprotna stranka, to je toženec, kar pa ni *ratio legis*.⁹⁵ Zaradi uresničitve pravice do izjave

⁹⁵ Drugače o tem Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 329–330.

bi zato sodišče v takih okoliščinah primera moralo izvesti glavno obravnavo v nenavzočnosti tožnika, na kateri bi ugotavljalo nova dejstva oziroma izvedlo predlagane dokaze.⁹⁶ Sodišče glavne obravnave zaradi nenavzočnosti praviloma prav tako ne bo smelo opustiti v primeru spora polne jurisdikcije, saj je eden od pogojev za sprejem meritorne odločitve pravilno ugotovljeno dejansko stanje, ki pa ga sodišče lahko ugotavlja le na glavni obravnavi.⁹⁷ Za drugačen položaj pa bo šlo v primeru, ko bo glavna obravnavo razpisana (tudi) zaradi odprave v tožbi zatrjevane kršitve pravil upravnega postopka, ki se nanašajo na pravico udeleževati se postopka kot stranka ali stranski udeleženec (prva alineja tretjega odstavka 59. člena ZUS-1) ali na kršitev strankine pravice do izjave (druga alineja tretjega odstavka 59. člena ZUS-1), stranka, katere pravica je bila kršena, pa nanjo ni prišla. Treba je šteti, da se je stranka z neupravičeno odsotnostjo na pravilno razpisani glavni obravnavi odpovedala sanaciji kršitve,⁹⁸ zato lahko sodišče, če niso podane druge okoliščine, ki terjajo izvedbo glavne obravnave (v nenavzočnosti), odločitev sprejme na seji.

Iz navedenega tako izhaja, da je treba določbo tretjega 58. člena ZUS-1 brati v povezavi z 59. členom ZUS-1 in ne kot povsem samostojno in ločeno pravno podlago za odločanje na seji, kar pomeni, da mora sodišče v vsakem primeru posebej pretehtati, ali zahteva po učinkovitem sodnem varstvu od sodišča zahteva, da (navzočim) strankam omogoči neposredno, javno in ustno izjavljanje pred sodiščem.⁹⁹ Prav tako mora sodišče razloge za odločanje na seji v vsakem konkretnem primeru jasno in argumentirano pojasniti. S tega vidika je zato sporna predlagana ureditev, ki v primeru nepristopa tožnika ali obeh strank na glavno obravnavo kot pravilo uveljavlja odločanje na seji (tj. obligatorna izvedba seje) in sodišču ne dopušča več procesne možnosti izvedbe glavne obravnave (izpušča namreč besedo »lahko«, glej 15. člen ZUS-1C). Predlagatelj zakona tako ureditev utemeljuje s tem, da je osebna navzočnost na glavni obravnavi zgolj pravica stranke, ne pa tudi njena dolžnost in se ji zato lahko tudi odpove.¹⁰⁰ Ugotavlja, da je predlagatelj najverjetneje sledil ustaljeni sodni praksi ESČP, v skladu s katero so jamstva, ki izhajajo iz 6. člena EKČP, razpoložljiva,¹⁰¹ zato se posameznik lahko odpove pravici do glavne obravnave, bodisi izrecno bodisi konkludentno, če je taka odpoved podana na nedvoumen način in ne sme nasprotovati kakšnemu pomembnemu javnemu interesu.¹⁰² Vendar pa trenutna ureditev odpovedi pravice do glavne obravnave v ZPP (279.a člen),

⁹⁶ Tako ureditev poznajo tudi na Hrvaškem.

⁹⁷ Za več o tem glej Štemberger v Žuber (ur.), 2020, str. 190–197.

⁹⁸ O tem tudi Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 329–330.

⁹⁹ O tem glej sklep Vrhovnega sodišča RS X Ips 22/2020 z dne 26. avgust 2020, točka 11 obrazložitve.

¹⁰⁰ Glej Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, delovno gradivo z dne 9. marca 2021, str. 41–42. Glej tudi Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 28.

¹⁰¹ Sodba velikega senata ESČP v zadevi *Hermi proti Italiji*, št. 18114/02, z dne 18. oktobra 2006, točka 73; sodba ESČP v zadevi *Natsvlishvili in Togonidze proti Gruziji*, št. 9043/05, z dne 29. aprila 2014, točke 90–92.

¹⁰² Za več o tem glej tudi Lovšin v Žuber (ur.), 2020, str. 73–74.

ki se v skladu z enotnim stališčem teorije uporablja tudi v upravnem sporu, dopušča le pisno, ne pa tudi konkludentne odpovedi pravici do glavne obravnave, tej pravici pa se morajo (pisno) odpovedati vse stranke postopka (in ne le ena od strank).¹⁰³ Prav tako je v skladu z ZPP odpoved pravici do glavne obravnave dopustna samo v primerih, ko lahko sodišče odloči v sporu na podlagi pisnih vlog strank, kar pa v primeru novih dokaznih predlogov ne bo vselej izpolnjeno (če denimo stranka predlaga zaslišanje priče). Ob tem je treba še poudariti, da se predlagatelj pri utemeljevanju nove zakonske ureditve sklicuje na sodbo Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 675/2010 z dne 21. aprila 2010, ki se nanaša na odsotnost stranke v pravdi. Odsotnost stranke na pripravljalnem naroku ali glavni obravnavi v pravnem postopku pa ni razlog za sojenje na seji, temveč za izvedbo naroka v nenavzočnosti odsotne stranke, zato tega stališča ni mogoče samodejno uporabiti kot argument za sojenje na seji v upravnem sporu.

5.3. Posebej o neupravičenem izostanku toženca

Odsotnost pravilno vabljenega toženca na glavni obravnavi je v skladu s trenutno veljavno ureditvijo razlog za sojenje v njegovi nenavzočnosti. Predlog novele ZUS-1C te pravne posledice ne vsebuje več, temveč ureja le še položaj, ko se pripravljalnega naroka ali glavne obravnave ne udeleži tožnik ali nobena od strank. Razlogov za to v obrazložitvi predloga zakona ni mogoče najti, kar kaže, da gre najverjetneje za pomoto zakonodajalca. Če pa bo taka ureditev sprejeta, se lahko v praksi postavi vprašanje, kako naj sodišče ravna, če na pripravljalni narok ali glavno obravnavo ne pride pravilno vabljen toženec. Ob upoštevanju 22. člena ZUS-1, ki predpisuje subsidiarno uporabo določb ZPP, se bo sodišče najverjetneje oprlo na določbe 282. člena ZPP. Kot je bilo že pojasnjeno zgoraj, pa omenjena določba ne ustreza v celoti posebni naravi upravnega spora, zaradi česar je njena uporaba v praksi vprašljiva.

V zvezi s sankcijo izgube pravice do povrnitve nadaljnjih stroškov postopka v upravnem sporu, če stranka ne pride na pripravljalni narok, ugotavlja, da trenutna ureditev pravil o stroških postopka po 25. členu ZUS-1 in Pravilniku tožene stranke ne motivira k udeležbi na naroku. V primeru uspeha tožene stranke (če sodišče tožbo zavrne ali zavrže) bo v skladu s četrtnim odstavkom 25. člena ZUS-1 vsaka stranka trpela svoje stroške postopka, kar za toženo stranko ni ustrezna spodbuda za aktivno sodelovanje v postopku. Edina izjema velja za primer, ko bo Upravno sodišče odločilo v sporu polne jurisdikcije, saj bo takrat o stroških postopka odločeno na podlagi ZPP (prvi odstavek 25. člena ZUS-1), kar pa je v praksi izjema in ne pravilo, saj ureditev upravnega spora temelji na sporu o zakonitosti dokončnih upravnih aktov.¹⁰⁴

¹⁰³ Žuber v Žuber (ur.), 2020, str. 23–24; in Smrekar v Kerševan (ur.), 2019, str. 304.

¹⁰⁴ Glej Štemberger v Žuber (ur.), 2020, str. 180–181.

Novela ZUS-1C, ki predvideva odločanje o višini in povračilu stroškov po pravilih ZPP v vseh primerih, ko bo sodišče odločalo na glavni obravnavi, pa bo po najinem mnenju tožena stranko ustrezno motivirala k udeležbi v postopku, saj ji bo dana možnost, da uveljavlja stroške, ki so ji nastali v konkretnem postopku, kar ji je po trenutni ureditvi onemogočeno. Tožena stranka bo tudi bolj motivirana k aktivnemu sodelovanju na glavni obravnavi, saj v primeru uspeha tožeče stranka sodišče v izreku ne bo več »zgolj« odpravilo upravnega akta, ugotovilo njegove nezakonitosti oziroma naložilo organu, naj ga izda in vroči, temveč bo toženi stranki v plačilo naložilo (praviloma) višje stroške postopka.

V primeru odsotnosti tožene stranke s poznejših narokov bo tožeča stranka v skladu z drugim odstavkom 282. člena ZPP sodišču lahko predlagala izdajo sodbe na podlagi spisa. Ob upoštevanju zgoraj predstavljene specifične narave upravnega spora, v katerem sodišče že pred izvedbo glavne obravnave razpolaga s procesnim gradivom v obliki upravnega spisa, ki ga je v predhodnem upravnem postopku zbral organ, ki toženo stranko zastopa v upravnem sporu, ugotavlja, da tožeča stranka ob odsotnosti tožene stranke praviloma ne bo zainteresirana za podajo predloga odločitve glede na stanje spisa, saj si bo praviloma prizadevala za to, da sodišče na glavni obravnavi izvede dokaze, ki jih je predlagala v tožbi.

Ob vsem navedenem meniva, da 25. člen ZUS-1 ter prvi in drugi odstavek 282. člena ZPP trenutno ne vsebujejo ustreznih mehanizmov, s katerimi bi toženo stranko spodbudili ali prisilili k udeležbi na glavni obravnavi. Pravnih posledic, ki toženo stranko doletijo zaradi neupravičene odsotnosti z glavne obravnave, skoraj ni. V nadaljevanju je zato treba ugotoviti, ali danes veljavna ureditev upravnega spora omogoča katere druge mehanizme prisile, s katerimi bi bilo mogoče toženo stranko motivirati k udeležbi na glavni obravnavi oziroma ustrezno sankcionirati njeno neupravičeno odsotnost. Pri tem je treba upoštevati tudi zgoraj predstavljena stališča Ustavnega sodišča v zvezi s sorazmernostjo posegov v pravico stranke do izjave in sodnega varstva.¹⁰⁵

6. Namesto sklepa – predlogi *de lege ferenda*

Ker ZUS-1 pravne posledice neudeležbe strank na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi v upravnem sporu ureja precej skopo, je treba v primeru odsotnosti posebnih določb v skladu z 22. členom ZUS-1 uporabiti določbe 282. člena ZPP. Vendar meniva, da je učinek te določbe v upravnem sporu omejen iz več razlogov. Zaradi specialne ureditve pravil o povračilu stroškov v upravnem sporu meniva, da sankcija iz prvega odstavka 282. člena ZPP, ki stranki, ki se ne udeleži pripravljalnega naroka, jemlje pravico zahtevati povračilo nadaljnjih stroškov postopka, v upravnem sporu ni ustrezna spodbuda za udeležbo na pripravljalnem naroku. To velja še zlasti z vidika tožene stranke, ki v primeru uspeha v upravnem sporu (če sodišče tožbo zavrže ali zavrne) nosi svoje stroške postopka,

¹⁰⁵ Glej razdelek 4.

v nobenem primeru (razen v sporu polne jurisdikcije) pa ne more zahtevati njihovega povračila. Meniva, da je predlog novele ZUS-1C, ki predvideva uporabo pravil o računanju in povračilu stroškov po ZPP v vseh primerih, ko bo Upravno sodišče odločilo na glavni obravnavi, korak k večji spodbudi toženca za udeležbo na glavni obravnavi, saj bo, drugače od trenutne ureditve, lahko uveljavljal nastale stroške in v primeru uspeha tudi zahteval njihovo povračilo. Smiselno enako velja tudi za tožnika.

ZPP v drugem odstavku 282. člena določa, da če na poznejši narok ne pride nobena stranka, sodišče izda sodbo na podlagi stanja spisa, če je pred tem izvedlo narok, na katerem je izvajalo dokaze, in je dejansko stanje dovolj pojasnjeno. Enako ravna v primeru, ko na poznejši narok ne pride ena stranka, druga stranka pa predlaga izdajo sodbe na podlagi stanja spisa. Pri uporabi te določbe v upravnem sporu je treba upoštevati, da je bil predhodno že izveden upravni postopek, v katerem je pristojni organ zbral relevantno procesno gradivo, ki je v primeru upravnega spora v obliki upravnega spisa praviloma tudi posredovano sodišču. Čeprav teorija opozarja, da se sodišče ne sme opirati na upravni spis na enak način, kot se instančna sodišča opirajo na prvostopenjski sodni spis v pravdi, je mogoče trditi, da upravni spis usmerja sodnikov pogled *a priori* v sprejemanje stališč tožene stranke kot verodostojnejše. Zaradi vloge, ki jo ima upravni spis v upravnem sporu, je v zvezi z določbo drugega odstavka 282. člena ZPP mogoče zavzeti stališče, da je sodbo na podlagi stanja spisa mogoče izdati že na prvem naroku za glavno obravnavo. Iz tega izhajajo, da tožeča stranka praviloma ne bo zainteresirana za podajo takega predloga, če se tožena stranka naroka za glavno obravnavo ne bo udeležila, saj si bo praviloma prizadevala, da sodišče na glavni obravnavi ugotavlja dejstva in izvaja predlagane dokaze. Tožena stranka pa bo tak predlog, če bo sodišče izvedlo glavno obravnavo v nenavzočnosti tožeče stranke, najverjetneje uporabila.

Določba tretjega odstavka 58. člena ZUS-1, ki sodišče pooblašča, da lahko sodi na seji, če se glavne obravnave ne udeleži tožeča stranka ali nobena od strank glede na novejša stališča sodne prakse o pomenu pravice do glavne obravnave kot človekove pravice ni povsem neodvisna pravna podlaga za sojenje na seji, temveč jo je treba brati v povezavi s siceršnjimi izjemami od sojenja na glavni obravnavi iz 59. člena ZUS-1. Sodišče bo tako glavno obravnavo zaradi nenavzočnosti tožnika ali obeh strank lahko opustilo zgolj izjemoma, če bodo za to podani ustavno dopustni razlogi, ki jih mora tudi v vsakem primeru posebej utemeljiti. V tem primeru namreč ni mogoče šteti, da se je odsotna stranka svoji pravici do osebne navzočnosti odpovedala, saj je lahko v skladu z določbami ZPP odpoved pravici do glavne obravnave le pisna, odpovedati pa se ji morata obe stranki. S tega vidika je zato problematičen predlog novele ZUS-1C, ki v primeru nenavzočnosti tožnika ali obeh strank določa obligatorno odločanje na seji. S takim predlogom bo izničen tudi namen sankcije po prvem odstavku 282. člena ZPP, saj bo tožnik kljub uspehu zaradi (obligatornega) odločanja na seji upravičen le do povračila stroškov v skladu s Pravilnikom.

Glede na vse navedeno meniva, da trenutna ureditev ne predstavlja učinkovitega sistema, s katerim bi bilo mogoče stranke v upravnem sporu ustrezno motivirati k udeležbi na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi, kar se v praksi kaže tudi v tem, da toženec na narok za glavno obravnavo pogosto sploh ne pride. Zato bi bilo ob neupravičenem izostanku tožene stranke ustrezneje predvideti drugačne pravne posledice. Kot zanimiva alternativa se kaže sankcija priznanja dejstev, ki jih tožena stranka ni prerekala, pa ta niso bila podlaga za odločanje v postopku izdaje upravnega akta, tožeča stranka pa glede njihovega navajanja ni prekludirana. Taka sankcija bi bila skladna tudi s stališči, ki jih je zavzelo Ustavno sodišče, saj bo sodišče že pred glavno obravnavo razpolagalo s procesnim gradivom, ki ga je v predhodnem upravnem postopku zbral upravni organ, ki v upravnem sporu zastopa toženo stranko. Prav tako pozdravljala predlog novele ZUS-1C v delu, ki predpisuje, da se bodo v primeru izvedbe glavne obravnave stroški vedno presojali po pravilih ZPP, in sicer iz zgoraj predstavljenih razlogov. Ne glede na to pa bi bilo treba še enkrat preučiti nekatere predloge ZUS-1C (denimo izpad določbe, ki ureja pravne posledice nenavzočnosti toženca na pripravljalnem naroku in glavni obravnavi, obligatorna izvedba seje v primeru odsotnosti tožnika ali obeh strank), da bi se izognili novim pravnim dilemam v teoriji in praksi.

Literatura

- Ambrožič, M. (2018) 'Pravna ureditev glavne obravnave v ZUS-1 in področni zakonodaji' v Žuber, B. (ur.) (2018) *Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 26–34.
- Borkovič, I. (2002) *Upravno pravo*. Zagreb: Narodne novine.
- Brinovec, U. in Pokrajčević, D. (2018) 'Glavna obravnava v nemški ureditvi upravnega spora' v Žuber, B. (ur.) (2018) *Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 128–138.
- Briški, L. in Lovšin, Š. (2018) 'Primerjalnopravna ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave v Republiki Avstriji' v Žuber, B. (ur.) (2018) *Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 118–127.
- Derda, D. in Kryška, D. (2018) 'Neka rješenja upravnog spora u usporednom pravu: kako unaprijediti hrvatski upravni spor?' v *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci* 39(1), str. 91–126.
- Derda, D. (2010) 'Neka rješenja novog uređenja upravnog spora u Hrvatskoj' v *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 47 (1), str. 65–92.

- Eyermann, E. in Fröhler, L. (2010) *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*. München: C. H. Beck.
- Galič, A. (2017) 'Priprava glavne obravnave po noveli ZPP-E' v *Odvetnik* 18(3), str. 8–12.
- Galič, A. (2004) *Ustavno civilno procesno pravo. ustavna procesna jamstva, ustavna pritožba – meje preizkusa in postopek*. Ljubljana: GV Založba.
- Jerovšek, T. (ur.) (2001) *Predpisi o upravnem sporu*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Kerševan, E. (ur.) (2019) *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*. Ljubljana: Lexpera (GV Založba).
- Kerševan, E. (2020) 'Dokazovanje na glavni obravnavi v upravnem sporu' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 159–174.
- Kljajič, R. in Štemberger, K. (2018) 'Primerjalnopravna ureditev obveznosti izvedbe glavne obravnave v Republiki Hrvaški' v Žuber, B. (ur.) (2018) *Pomen prakse in zahtev ESČP za izvedbo glavne obravnave v upravnem sporu*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 139–156.
- Levovnik, J. (2017) 'Priprave na glavno obravnavo in glavna obravnava po noveli ZPP-E' v *Odvetnik* 18 (3), str. 12–14.
- Lovšin, Š. (2020) 'Obveznost izvedbe glavne obravnave v upravnem sporu in standardi Evropskega sodišča za človekove pravice' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 59–86.
- Sovdat, J. (2020) 'Glavna obravnava v volilnih in referendumskih sporih' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 203–227.
- Staničić, F., Britvić Vetma, B. in Horvat, B. (ur.) (2017): *Komentar zakona o upravnim sporovima*. Zagreb: Narodne novine.
- Štemberger, K. (2020) 'Dolžnost izvedbe glavne obravnave glede na vrsto upravnega spora' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 177–197.
- Ude, L. in Galič, A. (ur.) (2006) *Pravdni postopek, zakon s komentarjem. 2. knjiga*. Ljubljana: GV Založba.
- Žuber, B. (2020) 'Materialno procesno vodstvo v upravnem sporu' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 119–155.

- Žuber, B. (2019) 'Pomen glavne obravnave v upravnem sporu' v Kambič, M. in 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.
- Žuber, B. (2019) 'The Slovenian perspective of a main hearing in an administrative dispute' v *Administrativne pravo i proces* 1, str. 57–66.
- Žuber, B. (2020) 'Ustavna izhodišča javne obravnave v upravnem sporu' v Žuber, B. (ur.) (2020) *Glavna obravnava pred upravnim sodnikom*. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, str. 17–40.

UDK: 342.565.4:347.921

351.95

DOI: 10.51940/2021.1.85-108

ZBORNIK ZNANSTVENIH RAZPRAV

LXXXI. LETNIK, 2021, STRANI 85–108

*Špela Lovšin, Katja Štemberger***Posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu**

Avtorici obravnavata pravne posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu. Te so namreč v ZUS-1 urejene precej skopo, zaradi česar se upravni sodniki v praksi pogosto znajdejo pred dilemo, kako v primeru nenavzočnosti strank ravnati. K temu pripomore tudi čedalje bolj poudarjen pomen pravice do glavne obravnave v upravnem sporu. V prvem delu prispevka najprej obravnavata vsebino pravice do glavne obravnave v upravnem sporu, posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu v ureditvah izbranih evropskih držav ter v slovenski ureditvi pravnega postopka. V drugem, osrednjem delu prispevka, pa se osredinjata na posledice neudeležbe strank na glavni obravnavi v upravnem sporu v skladu s trenutno ureditvijo ter predlogom novele ZUS-1C, ki po njunem mnenju omenjene problematike ne obravnava celovito. Prispevek skleneta s predlogi o ureditvi de lege ferenda.

Ključne besede: glavna obravnava, upravni spor, posledice neudeležbe strank, izostanek tožnika, izostanek toženca, sojenje na seji, stroški postopka, subsidiarna uporaba ZPP.

UDC: 342.565.4:347.921

351.95

DOI: 10.51940/2021.1.85-108

ZBORNIK ZNANSTVENIH RAZPRAV

VOLUME LXXXI, 2021, PP. 85–108

Špela Lovšin, Katja Štemberger

Consequences of Non-attendance of the Parties at the Main Hearing in the Administrative Dispute

The paper discusses legal consequences of non-attendance of the parties at the main hearing in administrative dispute. Their regulation in the Slovene Administrative Dispute Act (ADA) is very limited, which often creates dilemma for administrative judges about how to carry on the proceedings in the event of the parties' non-attendance. The growing importance of the right to main hearing in administrative dispute further contributes to this dilemma. In the first part, the paper examines the substance of the right to a main hearing in administrative dispute, consequences of non-attendance of the parties in the legal regimes of selected European countries and in the Slovene regulation of civil procedure. The second, central part of the paper analyses the consequences of non-attendance of the parties as provided in the current ADA and in the proposal of its amendment, which fails to address the issue comprehensively. The paper is concluded by the authors' proposals of *de lege ferenda* regulation.

Key words: main hearing, administrative dispute, consequences of non-attendance of the parties, absence of the plaintiff, absence of the defendant, trial at the hearing, costs of the proceedings, subsidiary application of the Civil Procedure Act.