



PF

UNIVERZA V LJUBLJANI  
Pravna fakulteta



FU

UNIVERZA V LJUBLJANI  
Fakulteta za upravo

ii inštitutzaprimerjalnopravo



## Zbornik povzetkov in predstavitev

Znanstvena konferenca

# Modernizacija upravnega postopka

28. november 2024 | Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani



Dogodek je organiziran v okviru raziskovalnega projekta V5-2383 »Teoretični in praktični vidiki modernizacije upravnega postopka v Sloveniji«, ki ga sofinancirata Javna agencija za znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost RS in Ministrstvo za javno upravo RS.

**Znanstvena konferenca Modernizacija upravnega postopka**  
Zbornik povzetkov in predstavitev

Urednica:  
izr. prof. dr. Bruna Žuber

Izdajatelji:  
Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

Slika na naslovnici:  
DALL-E 3

Kraj in leto izdaje:  
Ljubljana, 2024

Spletno mesto:  
<https://www.pf.uni-lj.si/raziskovanje-in-projekti/nacionalni-raziskovalni-projekti/teoreticni-in-prakticni-vidiki-modernizacije-upravnega-postopka-v-sloveniji/>

© Avtorji  
Uporaba dela je dovoljena pod pogoji licence *Creative Commons* »priznanje a utorstva – deljenje pod ena-kimi pogoji« ([CC BY-SA 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/)).



# Modernizacija upravnega postopka

Četrtek, 28. november 2024, Senatna soba Pravne fakultete Univerze v Ljubljani

## Program konference

Moderator dogodka: prof. dr. Rajko Pirnat

- 8.30-8.45 *Prihod udeležencev*
- 8.45-9.00 Pozdravni nagovor dekana Pravne fakultete Univerze v Ljubljani prof. dr. Mira Cerarja  
Uvodni nagovor vodje projekta izr. prof. dr. Brune Žuber

### Dopoldanska sekcija:

#### Modernizacija upravnega postopka na Hrvaškem in Sloveniji

- 9.00-9.15 **Trendi razvoja upravnega postopka v Sloveniji**, izr. prof. dr. Bruna Žuber, Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
- 9.15-9.45 **Pristop k modernizaciji upravnega postopka na Hrvaškem**, prof. dr. Dario Đerđa, Pravna fakulteta Univerze na Reki
- 9.45-10.15 *Odmor*
- 10.15-10.45 **Vpliv prava EU na modernizacijo upravnega postopka na Hrvaškem**, prof. dr. Lana Ofak, Pravna fakulteta Univerze v Zagrebu
- 10.45-11.00 **Pomen "evropskega ZUP" in njegov vpliv na nacionalne zakone**, doc. dr. Tina Sever, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
- 11.00-11.15 **Razvoj institutov (slovenskega ZUP) v okviru dobre uprave in trajnostnega družbenega razvoja**, prof. dr. Polonca Kovač, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
- 11.15-11.30 **Procesna avtonomija držav članic EU pri urejanju upravnega postopka**, doc. dr. Marjan Kos, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani
- 11.30-11.45 *Odmor*
- 11.45-12.30 **Kritična analiza prednosti in slabosti novih institutov hrvaškega ZUP**, prof. dr. Marko Šikić, Pravna fakulteta Univerze v Zagrebu
- 12.30-14.15 *Odmor za kosilo*

### Popoldanska sekcija:

#### Izbrani instituti hrvaške in slovenske ureditve upravnega postopka *de lege lata* in *de lege ferenda*

- 14.15-14.30 **Upravne pogodbe in upravni postopek v Sloveniji *de lege ferenda***, doc. dr. Katja Štemberger Brizani, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
- 14.30-14.45 **Garantni akti v Sloveniji**, as. Matevž Bedič, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani
- 14.45-15.00 **Realni akti v Sloveniji**, as. Tilen Majnik, Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani
- 15.00-15.15 *Odmor*
- 15.15-15.45 **Vpliv novih tehnologij na upravni postopek na Hrvaškem**, as. Valentina Grubešić Črnelč, Pravna fakulteta Univerze v Zagrebu
- 15.45-16.00 **Umetna inteligenca in upravno odločanje v Sloveniji**, izr. prof. dr. Matija Damjan, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani
- 16.00-16.15 *Odmor*
- 16.15-17.00 **Razprava in zaključek konference**



# Pouzetki

## Trendi razvoja upravnega postopka v Sloveniji

izr. prof. dr. Bruna Žuber

Prispevek obravnava trende razvoja pravne ureditve upravnega postopka v Republiki Sloveniji. Avtorica naprej predstavi dosedanji razvoj pravne ureditve upravnega postopka pri nas, pri tem pa ločuje obdobje pred osamosvojitvijo in po njej. Ugotavlja, da je vse do danes pravna ureditev upravnega postopka sledila prvotnim opredelitvam in namenu upravnega odločanja. Zakonodajne spremembe so bile usmerjene v povečevanje učinkovitosti vodenja upravnega postopka in odločanja v njem, nikoli pa niso posegale v temeljni koncept in strukturno zasnovo upravnega postopka.

Avtorica v nadaljevanju analizira možne razloge za spreminjanje pravne ureditve upravnega postopka v prihodnje. Na izhodiščni ravni potreba po spreminjanju ureditve upravnega postopka izhaja iz izzivov, s katerimi se srečuje upravna praksa, in iz nekaterih stališč teorije, ki naslavljajo pomanjkljivosti trenutne ureditve upravnega postopka. K težnji po spremembah odločilno vplivajo tudi spremenjene družbene razmere, ki se na eni kažejo v obsežnem, kompleksnem in podrobnem pravnemu urejanju, na drugi strani pa v želji po čim večji poenostavitvi, hitrosti in učinkovitosti upravnih procesov. Že dlje časa je zaznati tudi tendenco po približevanju upravnega postopka strankam in drugim udeležencem postopka preko sodobnih digitalnih orodij (digitalizacija posameznih faz upravnega postopka, uvedba orodij umetne inteligence v upravni postopek).

Sprememba pravne ureditve upravnega postopka lahko pomeni sprejem povsem novega koncepta upravnega postopka, lahko pa sledi že uveljavljenemu konceptu upravnega postopka pri nas. Vsebinsko gledano mora spremenjena ureditev nasloviti posodobitev in izboljšanje nekaterih obstoječih institutov upravnega postopka, opustitev nekaterih institutov, ki se ne uporabljajo več in uvedbo nekaterih novih institutov upravnega postopka po zgledu dobrih praks primerljivih tujih držav (npr. alternativno reševanje sporov v upravnih razmerjih, konkurenčni postopki, garantni akti, realni akti, digitalizacija upravnega postopka, umetna inteligenca v upravnem postopku). Izvedbeno bi bilo možno ureditev upravnega postopka spreminjati s sprejemom povsem novega zakona, lahko pa zgolj s spreminjanjem veljavnega. V obeh primerih bo potreben razmislek o obsegu določb, ki naj urejajo splošni upravni postopek, o določitvi razmerja med splošnim upravnim postopkom in posebnimi upravnimi postopki ter o vprašanju širitve uporabe pravil upravnega postopka onkraj trenutnega dometa uporabe.

Avtorica v sklepnem delu prispevka predstavi svoje stališče glede pristopa k spreminjanju pravne ureditve upravnega postopka pri nas. Meni, da morajo tudi v prihodnje spremembe pravne ureditve upravnega postopka pri nas primarno izhajati iz naše uveljavljene tradicije razumevanja upravnega postopka. Spremembe naj bodo sistemsko logične, pretehtane, notranje skladne in koherentne.

## Pristup modernizaciji upravnog postupka u Hrvatskoj

prof. dr. sc. Dario Đerđa

Proglašenjem samostalnosti i neovisnosti Republike Hrvatske, 1991. godine, započeli su značajni reformacijski procesi usmjereni na ustroj i način rada javne uprave. Uvedena je lokalna samouprava, liberalizirane su i privatizirane javne službe, poput telekomunikacija, opskrbe energijom, zdravstva i obrazovanja, osnivane su regulatorne i nadzorne agencije, javna uprava započela se informatizirati i digitalizirati itd. Reformski procesi posebno su osnaženi otvaranjem pristupnih pregovora Hrvatske za članstvom u Europskoj uniji, 2005. godine nadalje. Značajnu ulogu u predlaganju nekih reformskih zahvata u to je vrijeme imala SIGMA, kao i CARDS program (2000-2006), kojemu je cilj bio pružiti tehničko-financijsku pomoć državama jugoistočne Europe u postupku stabilizacije i pridruživanja Europskoj uniji.

Jedan od važnih reformskih zahvata u području javne uprave bio je usmjeren na modernizaciju tada važećeg Zakona o općem upravnom postupku, koji je u hrvatski pravni sustav, uz manje izmjene, preuzet iz pravnog sustava SFR Jugoslavije. Iako se ovaj Zakon smatrao kvalitetnim i dobro strukturiranim, s mnogo pozitivnih aspekta, kojima je u prvome redu doprinosila njegova dugotrajna primjena, dobro postavljena načela, širok spektar dokaznih sredstava, mehanizmi postupovne zaštite prava stranaka, u Izvješću Europske komisije o napretku Republike Hrvatske za 2005. godinu stajalo je kako „Zakon o općem upravnom postupku nije u potpunosti usklađen sa zajedničkim europskim standardima o vladavini prava...”. Pri tome se posebno ukazivalo na više od 65 posebnih upravnih postupaka koji su se primjenjivali u hrvatskom pravnom sustavu, na složenost i dugotrajnost upravnih postupaka uopće, kazuističku logiku ovoga Zakona, čest formalizam u odlučivanju upravnih tijela i neekonomičnost u postupanju. Stoga se, izmjenom Zakona o općem upravnom postupku nastojalo osuvremeniti postojeća pravna rješenja, uvesti nove pravne institute, ujednačiti primjenu upravnoga postupka u različitim upravnim područjima, osnažiti prava stranaka u upravnom postupku te doprinijeti kvaliteti i učinkovitosti rada javne uprave. Unatoč „vanjskim“ poticajima usmjerenim na promjenu ovoga Zakona, hrvatska pravna znanost i struka ustrajala je na gledištu kako „donošenje novoga Zakona ne treba značiti radikalni raskid s hrvatskom upravno-postupovnom tradicijom”.

Na izradi teksta novoga Zakona o općem upravnom postupku započelo se u veljači 2008. godine, a na snagu je stupio 1. siječnja 2010. godine. Ovim Zakonom prošireni su obveznici njegove primjene, po prvi put definirana je upravna stvar, propisana je odgovarajuća primjena nekih njegovih odredbi na druga postupanja uprave, u načelo zaštite prava stranaka i javnog interesa ugrađena je obveza razmjernog odlučivanja, utvrđeno je načelo pristupa podacima i zaštite podataka, utvrđena su tzv. jedinstvena upravna mjesta, uvedena je mogućnost elektroničke komunikacije stranaka i javnopravnih tijela, kao i dostave elektroničkim putem, utvrđeno je postupanje upravnih tijela s podnescima na stranom jeziku, regulirano je obavješćivanje stranke, uveden je institut obnove spisa i jamstvo stjecanja prava te prigovor kao pravno sredstvo, dok je sustav izvanrednih pravnih lijekova značajno reformiran. Također, u hrvatsko upravno-postupovno pravo, kao novi pravni instituti, uvedeni su upravni ugovori, zaštita stranaka od postupanja javnopravnih tijela te postupanja pružatelja javnih usluga. Po donošenju ovoga Zakona pristupilo se reduciranju zakona koji su sadržavali drukčije postupovne odredbe te je 1. siječnja 2012. godine zaživio novi dvostupanjski upravnosudski sustav sa značajno prilagođenim postupovnim pravilima vođenja upravnog spora. Zakon o općem upravnom postupku do danas je izmijenjen i dopunjen samo jednom,

2021. godine, čime se nastojalo potaknuti i unaprijediti elektroničku komunikaciju stranaka i upravnih tijela te uskladiti ovaj Zakon sa zakonima koji su kasnije doneseni ili izmijenjeni.

Može se zaključiti kako je u Hrvatskoj novi Zakon o općem upravnom postupku donesen pod snažnijim utjecajem stranih, negoli domaćih upravnopravnih stručnjaka. Manji interes domaće javnosti usmjerene na izmjenu ovoga Zakona bile su posljedica kvalitete njegova prethodnika, koji se više od 50 godina primjenjivao u ovim krajevima. Svakako se pozitivnim pri donošenju novoga Zakona može ocijeniti zadržavanje temeljne koncepcije i brojnih ranije važećih rješenja koji su zaogrnuti novim, modernijim ruhom. Na žalost, mnogi novi instituti uneseni u ovaj Zakon, od koji se neki niti ne odnose na upravni postupak u užem smislu ovoga pojma, imali su tek uvjetan učinak. Značajnima se, primjerice, pokazalo širenje obveznika primjene Zakona, mehanizam određivanja službene osobe, uvođenje prigovora te reforma izvanrednih pravnih lijekova. Slabiji učinak, promatrajući s distance od gotovo 15 godina primjene, imalo je uvođenje odgovarajuće primjene odredbi ovoga Zakona na druga postupanja javne uprave, nedovoljno zaživjela elektronička komunikacija i dostava elektroničkim putem te institut upravnih ugovora. Neki njegovi instituti, poput definicije upravne stvari, propisivanja jedinstvenog upravnog mjesta, instituta obnavljanja spisa, predmnjeve usvajanja zahtjeva stranke itd., ostali su bez pravoga učinka svih ovih godina. Na kraju, može se zaključiti kako je za donošenje dobrog zakonskog teksta svakako važna potreba normiranja, ali i „zrelost” u reguliranju pojedinoga postupovnog pitanja, o čemu svakako treba voditi računa pri izmjeni pravnoga režima.

## **Vpliv prava EU na modernizaciju upravnega postopka na Hrvaškem,**

prof. dr. sc. Lana Ofak

Predstavitev se začne s pregledom dosedanjih raziskav o vplivu prava Evropske unije na modernizacijo upravnega postopka na Hrvaškem. Nato se ocenjuje vpliv prava EU pri sprejemanju Zakona o splošnem upravnem postopku iz leta 2009 in njegovih spremembah ter dopolnitvah iz leta 2021. Poudarja se poseben vpliv panevropskih načel dobrega upravljanja, izraženih v priporočilih Sveta Evrope. Kot posledice sprejetja novega Zakona o splošnem upravnem postopku, ki je začel veljati 1. januarja 2010, se izpostavlja njegovo široko področje uporabe na druga ravnanja javnopravnih organov izven upravnega postopka, usklajevanje posebnih zakonov z novim ZUP-om ter sprejem novega Zakona o upravnem sporu leta 2010 (ki je začel veljati 1. januarja 2012), kar je bistveno razširilo področje uporabe upravnih sporov. Vpliv prava Evropske unije je najbolj očiten na posebnih upravnih področjih, vendar se postavlja vprašanje, ali to v vsakem primeru pomeni izboljšave v regulaciji in vodenju posebnih upravnih postopkov. Posebna pozornost se posveča vplivu prava EU skozi ustavnosodno prakso, s prikazom ene odločitve Ustavnega sodišča Republike Hrvaške, v kateri je bilo uporabljeno načelo učinkovitosti iz prakse Sodišča Evropske unije, brez ugotavljanja povezanosti z evropskim pravom. Odprto je tudi vprašanje meja vpliva prava Evropske unije v smislu njegove nadrejenosti nad ustavnimi določbami.

## Pomen “evropskega” ZUP in njegov vpliv na nacionalne zakone

doc. dr. Tina Sever

V luči razpršenosti pravnih virov, ki urejajo upravni postopek na ravni EU (torej za institucije oz. organe EU), je Evropski parlament leta 2013 pripravil Resolucijo o evropskem ZUP, nato pa je 2016 sledil osnutek Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o odprti, učinkoviti in neodvisni evropski upravi (v nadaljevanju Uredba), ki pa do danes ni bila sprejeta in zato ne predstavlja pravno zavezujočega dokumenta. Predlog Uredbe je določil minimalna (procesna) pravila, ki bi jih morale institucije EU uporabljati, medtem ko bi lahko še naprej sprejele tudi področne predpise, ki pa bi morali upoštevati splošna pravila določena v Uredbi. Predlog Uredbe sestavlja 44 uvodnih izjav in 30 členov, ki urejajo določene pravice državljanov oz. na drugi strani obveznosti organov oz. institucij EU (npr. začetek postopkov in odločanje v razumnih rokih; nepristransko ugotavljanje dejanskega stanja; pravica stranke do izjave, pravica do vpogleda v dokumente; dolžnost uprave, da obrazloži svojo odločitev; uporaba jasnega jezika; pravica uporabe lastnega jezika v enem od jezikov pogodb ipd.).

Iz vsebine izhaja, da gre za pravice, načela oz. obveze uprave, ki veljajo tudi v nacionalnih ZUP predpisih, zato lahko govorimo o vplivu nacionalnih zakonodaj na sprejem evropske zakonodaje (pod vplivom konvergence in kot rezultat prenosa dobrih praks) in tudi obratno vpliv evropske zakonodaje na nacionalno (t.i. »*spill-over effect*«). Namreč, čeprav Uredba nacionalnih organov ne zavezuje pri vodenju upravnih postopkov, gre vseeno za akt, iz katerega lahko razberemo temeljne vrednostne smernice, relevantne tudi za nacionalno ravnen ureditve oz. vodenje upravnih postopkov. Dodati velja, da je v luči razvoja digitalizacije Evropski parlament 2023 pripravil tudi Resolucijo Evropskega parlamenta s priporočili Komisiji za digitalizacijo in upravno pravo (2021/2161(INL)) (C/2024/4215) v kateri Evropsko komisijo zopet poziva k pripravi uredbe, ki bo uredila regulacijo upravnih postopkov in naslovila aktualne dileme modernega časa kot so uporaba umetne inteligence, strojnega učenja, avtomatizirani sistemi odločanja, tveganja algoritemske pristranskosti ipd.

## Razvoj institutov (slovenskega) ZUP v okviru dobre uprave in trajnostnega družbenega razvoja

prof. dr. Polonca Kovač

Večina držav po svetu je sprejela kodifikacijo splošnega upravnega postopka (ZUP), katere cilj je uravnoteženo varstvo javnega interesa in pravic strank v razmerju do oblasti. ZUP se uporablja podrejeno specialnim predpisom, hkrati pa vendar pomeni vodilo in minimalne standarde ne glede na upravno področje, zato je njegova vsebina ne le varstvenega, ampak tudi edukativnega pomena. To posebej velja v kontekstu trajnostnega razvoja (ang. *sustainable development*) kot koncepta, ki v družbeni razsežnosti usmerja tudi javno upravljanje (ang. *public governance*) in vključuje načela dobre uprave (ang. *good administration*) po 41. in povezanih členih Listine EU o temeljnih pravicah. Poudariti naslednja konvergenčna načela trajnostnega razvoja in dobre uprave: enakost pred zakonom, sorazmernost v smislu tehtanja relevantnih pravnih interesov, participativna demokracija, informiranost in dolžnost obrazložitve odločitev ter učinkovito pravno varstvo. V delovanju javne uprave pa imajo posebno vlogo upravni postopki, saj kodifikacija teh regulira razmerja med oblastjo

in ostalimi deležniki v družbi. To je za trajnostni razvoj ključno, ker ta koncept predpostavlja sodelovalno mreženje med različnimi družbenimi akterji, kar je pomemben razvojni korak glede na tradicionalno enostransko upravno odločanje z javno upravo kot nadrejenim subjektom do naslovnikov norm. Kot glavni elementi systemskega napredka se kažejo bolj generalizirano kodificiranje, širši zajem upravnih aktov v ZUP, bolj tehtno in širše kot tradicionalno definirani *locus standi* (npr. tudi prek upravičenih pričakovanj), bolj razdelano uravnoteženje pravic med sledenjem preglednosti in vendar varstvu zasebnosti, več oblik sporazumnega odločanja, tako zaradi vključevanja in aktivne vloge deležnikov kot višje stopnje sprejemanja sicer še vedno oblastnih odločitev, in digitalizacije postopkov, toda ne kot cilj *per se*, temveč kot orodje za uresničitev večje in lažje participacije, pa tudi učinkovitosti in fleksibilnosti in s tem trajnostnosti v upravnih razmerjih. Pomembna pa je tudi stalna evalvacija kodifikacije. Trajnostni razvoj je lahko z načeli prevencije, participacije in transparentnosti z odgovornostjo, okvir, ki naj služi izboljšavam kodifikacije ZUP v sodobni evropski družbi, s poudarkom na institutih, kot so v participativne postopke usmerjena načela in pravila. Tu gre prepoznati zlasti legitimacijo strank v povezavi s pravicami biti slišan in dostopom do dokumentov, alternativnim reševanjem sporov in digitalno preobrazbo. Ti pristopi so smiselni ne le za klasično odločanje v posamičnih upravnih razmerjih, ampak celo pri izdaji upravnih predpisov in hibridnih aktih (npr. garantni akti, upravne pogodbe), kot utemeljuje t. i. teorija treh generacij upravnih postopkov po Barnesu. Analiza slovenskega ZUP v tem smislu pokaže potrebo po koreniti prenovi obstoječega sistema, če naj zadevna kodifikacija izkoristi svoj potencial kot motor družbenega razvoja, saj dosedanje parcialne spremembe ne dosegajo ciljev trajnostnosti.

## Procesna avtonomija držav članic EU pri urejanju upravnega postopka

doc. dr. Marjan Kos

Jedro razprave predstavlja teoretična opredelitev obsega pravnega urejanja nacionalnih upravnih postopkov z vidika prava EU. Glede na zgodovinski razvoj in vlogo EU v pravnih sistemih držav članic se zdi, da gre za tipično javnopravno področje, kjer države članice ohranjajo svoje pristojnosti in s tem suverenost za lasno pravno regulacijo.

Izvrševanje prava EU temelji na modelu izvršilnega federalizma, v skladu s katerim se pravo EU primarno izvršuje na posreden način. Za učinkovito in enotno izvajanje prava EU so tako primarno odgovorne države članice, kar vključuje tudi (ali predvsem) njihove upravne organe. Gre za t.i. model decentralizacije, ki je posledica ustavne ureditve EU, ki ne pozna lastne decentralizirane uprave. V luči tega dejstva je jasno, da ima EU posebej izražen interes, da vpliva na to, kako se pravo EU v državah članicah prek teh organov dejansko izvaja, kar vključuje vprašanja ustrezno učinkovitih postopkov, vključno z upravnimi postopki.

Ne glede na legitimen interes EU, da ureja vprašanja nacionalnega upravnega procesnega prava, izhodiščno vprašanje ostaja, ali ima EU sploh pristojnost urejati to področje. Pregled temeljnih Pogodb pokaže, da te EU ne dajejo izrecne pristojnosti urejati upravnih postopkov v državah članicah. Tako med izključnimi in deljenimi pristojnostmi ne najdemo nobene, ki bi se neposredno osredotočala na pravno regulacijo procesnih pravil, še posebej pa ne na splošno pravno regulacijo procesnih pravil upravnega postopka. Pomanjkanje izrecne pravne podlage, razvojno gledano, z vidika EU ni presenetljivo. V EU namreč tradicionalno



velja, da so za izpolnjevanje materialnopravnih pravic, ki jih določa pravo EU, države članice pristojne same predpisati tako organe (oziroma institucije) kot tudi postopke za njihovo ureničevanje.

V skladu z navedenim področje izhodiščno obvladujeta načeli institucionalne in procesne avtonomije držav članic EU. Na upravnem področju, kot tudi na drugih, torej za izhodišče šteje načelo nacionalne procesne avtonomije (doktrina Rewe). Ta pa ni absolutna, saj se izkaže, da je področje pod relativno velikim vplivom prava EU. Omejitve nacionalne procesne avtonomije držav članic izhajajo tako iz primarnega prava EU (predvsem prakse SEU), kot tudi iz aktov sekundarnega prava (prispevek se omejuje na pravno zavezujoče pravne vire).

V okviru primarnega prava je najpomembnejšo vlogo odigralo Sodišče EU, ki je v svoji sodni praksi razvilo številna načela, ki pomembno vplivajo na nacionalne postopke, vključno z upravnimi postopki. Za nacionalne upravne postopke so izjemno pomembna tako za strukturna načela prava EU, kot tudi splošna načela prava EU. Z vidika primarnega prava je pomemben tudi Člen 41 Listine EU, ki predstavlja kodifikacijo v sodni praksi SEU v obliki splošnega načela uveljavljene pravice do dobrega upravljanja. Nadalje se izkaže, da v EU, kljub pomanjkanju izrecne pravne podlage za harmonizacijo tega področja v Pogodbah, vendarle obstajajo številni sekundarni (zakonodajni) akti, ki na posameznih področjih vsebinskega urejanja prava EU bolj ali manj podrobno urejajo tudi vprašanja upravnega procesnega prava. V tem smislu so procesne določbe, ki se pojavljajo v teh pravnih aktih EU, ancilarne narave, njihov obstoj pa je utemeljen z argumentom, da je konvergenca določenih procesnih pravil nujna za zagotavljanje enotne in učinkovite uporabe materialnih določb prava EU v državah članicah. Tudi pravno podlago tovrstne regulacije predstavljajo določbe Pogodb, ki predvidevajo materialnopravno ureditev na ravni EU.

Ključni problem trenutnega stanja predstavljata fragmentiranost in nepreglednost, ki pa neposredna sta posledica obstoječe ustavne strukture EU, za katero se zdi, da v bližnji prihodnosti ne bo bistveno prilagojena.

## **Kritička analiza prednosti i slabosti novih instituta hrvatskog ZUP-a**

prof. dr. sc. Marko Šikić

Hrvatskim Zakonom o općem upravnom postupku (Narodne novine, 47/09, 110/21 - u nastavku: ZUP) zakonodavac je izišao iz „klasičnog“ upravnog postupku i proširio uređenje i na materiju upravnih ugovora i materiju pravne zaštite od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga. Također, uveo je i nekoliko novih instituta (npr. jedinstveno upravno mjesto i jamstvo stjecanja prava), a neke postojeće institute izmijenio i unaprijedio (npr. negativnu fikciju kod pravne zaštite od šutnje uprave zamijenio je „neutralnim“ sustavom koji šutnji uprave ne pridaje ikakvo značenje). U izlaganju ćemo analizirati, prema našem mišljenju, najvažnije novine uvedene ZUP-om – upravne ugovore i pravnu zaštitu od postupanja javnopravnih tijela i postupanja pružatelja javnih usluga. Pri kritičkom razmatranju navedenih novina prikazat ćemo i prigovor kao novo pravno sredstvo uvedeno ZUP-om u opći upravni postupak

## Upravne pogodbe in upravni postopek v Sloveniji *de lege ferenda*

doc. dr. Katja Štemberger Brizani

Izraz “alternativno reševanje sporov v upravnih zadevah” (ARS) se nanaša na reševanje sporov z mehanizmi ali postopki, ki niso sodni ali upravni postopki (ali potekajo vzporedno z njimi) in običajno vključujejo vzajemno popuščanje med vpletenimi subjekti ter sodelovanje tretje nevtralne osebe. Eden od najbolj uveljavljenih mehanizmov ARS v upravnih zadevah je upravna pogodba. Gre za javnopravno pogodbo, s katero upravni organ in stranka v upravnem postopku (v celoti ali delno) rešita upravno zadevo in tako predstavlja alternativo običajnemu urejanju upravnih zadev z upravnim aktom. Upravne pogodbe pozna tudi slovensko pravo, kjer se uporabljajo predvsem kot instrument za podrobnejšo ureditev (predhodno izdanega) upravnega akta (dopolnjujejo upravno odločanje) in praviloma ne morejo nadomestiti izdaje upravnega akta. Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) namreč predvideva le poravnavo med strankami z nasprotujočimi si (zasebnopravnimi) interesi. Elemente upravne pogodbe kot mehanizma alternativnega reševanja sporov pa je mogoče najti v področni zakonodaji, vendar so te pogodbe pogosto zelo pomanjkljivo urejene, kar vodi do uporabe pravil zasebnega prava, ki urejajo pogodbeno razmerja in ki niso prilagojena upravnopravnim razmerjem. Glede na vse prednosti alternativnega reševanja sporov in pomanjkljivosti sedanje pravne ureditve bi morala tudi slovenska zakonodaja, ob upoštevanju vseh posebnosti upravnega odločanja in po zgledu izbranih primerjalnopravnih ureditev, vsaj za nekatere upravne zadeve sistemsko urediti podrejene (subordinatne) upravne pogodbe (ki bi nadomestile upravne akte). Omejiti jih je treba le na tista področja upravnega delovanja, kjer ima uprava določeno polje proste presoje pri določanju vsebine odločitve o upravni zadevi. To po drugi strani pomeni, da bi morala biti možnost sklenitve upravne pogodbe praviloma izključena v primeru pravno zavezujočega odločanja, saj je vsebina take odločitve vnaprej določena in je upravni organ nanjo vezan (načelo zakonitosti). Vendar mora imeti upravni organ v (področnem) zakonu posebno pooblastilo za sklenitev take pogodbe – splošno pooblastilo za sklenitev podrejenih upravnih pogodb ne zadošča zaradi nevarnosti kršitve načela enakosti in zakonitosti.

## Garantni akti v Sloveniji

as. Matevž Bedič

Garantni akt – ki ga slovenska pravna ureditev s tem poimenovanjem še ne pozna – je procesni institut, s katerim organ jamči, da bo kasneje, na zahtevo stranke, izdal upravni akt določene vsebine. Z njim se utrjujeta zlasti pravna varnost in predvidljivost kot prvini pravne države. Bistveno je, da je organ z garantnim aktom zavezan, od njega pa lahko odstopi le izjemoma in iz zakonsko predvidenih razlogov (npr. zaradi spremembe v pravnem in dejanskem stanju). Ker je temeljna lastnost garantnega akta ta, da bo ob izpolnjevanju predpisanih pogojev izdana tudi upravna odločba, se garantni in upravni akt med seboj praviloma ne smeta razlikovati. V nasprotnem primeru je stranki treba zagotoviti pravno varstvo zoper izdani upravni akt; garantnega akta pa, nasprotno, ni dovoljeno izpodbijati. V teoriji je sporna pravna narava garantnega akta, zato se ga pogosto umešča med akte uprave *sui generis*. Vsebuje namreč tako abstraktne kot posamezne pravne norme. Garantnega akta ni mogoče enačiti z obveščevalnimi materialnimi dejanji ter mnenji o uporabi prava, ki organa k določenemu ravnanju ne zavezujejo, niti upravnimi pogodbami, saj umanjka

predpostavka soglasja volj.

Slovenski Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) garantnih aktov ne ureja, njegove obrise pa je (bilo) mogoče zaslediti v področni zakonodaji. V Gradbenem zakonu (GZ) je bil urejen institut t. i. predodločbe, s katerim je pristojni organ odločil o izpolnjevanju (posameznih) predpisanih pogojev za izdajo gradbenega dovoljenja. Za dopustnost gradnje je moral investitor pridobiti še gradbeno dovoljenje. Upravni organ je bil s predodločbo zavezan, pri čemer pa je predodločba *ex lege* prenehala veljati, če investitor v dveh letih od njene izdaje ni vložil popolne zahteve za izdajo gradbenega dovoljenja. Navedeni institut je bil z uveljavitvijo novega Gradbenega zakona (GZ-1) odpravljen. Garantnemu aktu se približuje tudi institut zagotovila o odpustu, urejenem z Zakonom o državljanstvu Republike Slovenije (ZDRS). Ta se izda, če slovenski državljan, ki zaprosi za odpust iz državljanstva, vseh pogojev še ne izpolnjuje. Če bodo v dveh letih pogoji izpolnjeni, je prosilcu zagotovljeno, da bo odpuščten iz državljanstva Republike Slovenije. Nazadnje pa na garantni akt spominja tudi zavezujoča informacija Generalnega finančnega urada, na podlagi katere se zavezancem za davek omogoči vnaprejšnja pridobitev informacije o davčni obravnavi predvidenih transakcij oziroma nameravanih poslovnih dogodkih. Informacija je na podlagi 14. člena Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2) za davčni organ zavezujoča.

## Realni akti v Sloveniji

as. Tilen Majnik

Uprava je poleg odločanja o pravicah in obveznostih posameznikov aktivna tudi na druge, pravno manj formalizirane načine. Te načine je mogoče razdeliti v dve kategoriji: odločitve brez regulatornega značaja (informiranje javnosti z objavami, priporočili ipd.), in realni akti. Slednji pomenijo dejanja neposrednega nastopanja države nasproti prizadetim osebam s posegom v realno dogajanje. Takšna dejanja se presojuje po pravilih upravnega prava le, ko gre za oblastna dejanja. Če oblastni organ izvrši dejanje v civilnopravni sferi, se to presoja po pravilih civilnega prava in ne po pravilih, ki veljajo za realne akte.

Same realne akte je mogoče deliti na avtoritativne (oziroma represivne) realne akte, pri katerih lahko pride do uporabe sile, in na ostale (oziroma servisne) realne akte, ki obsegajo vodenje evidenc, izdajanje listin ipd.

Slovenski pravni red ureja realne akte na ravni Ustave, ki določa, da morajo ti temeljiti na zakonu ali zakonitem predpisu. Preko tega realnih aktov na splošno ne ureja, pač pa to urejajo področna pravila na posameznem področju (npr. upravno poslovanje, posredovanje informacij javnega značaja, izvrševanje policijskih pooblastil). Upravni organi morajo pri izvrševanju realnih aktov vselej spoštovati tudi splošna ustavna načela (načelo sorazmernosti, enakosti pred zakonom itd.). Kadar se v upravnem postopku stranki ugodi z realnim aktom (izda se ji potrdilo ali dovoli dostop do informacije), vlogo pa se ji zavrne z upravno odločbo, se ZUP uporablja tudi v zvezi z realnimi akti.

Nadzor nad izvrševanjem realnih aktov je zagotovljen v obliki sodnega varstva, inšpekcijskega nadzorstva, in drugih oblikah pravnega varstva po področnih predpisih. Sodno varstvo je na voljo v upravnem sporu, če ni na voljo kakšno drugo sodno varstvo in če je bilo z realnim aktom poseženo v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Inšpekcijski nadzor

izvajajo inšpekcijski organi vsak na svojem delovnem področju. Področjen zakon pa lahko vzpostavi tudi posebne oblike pravnega varstva. Tak primer je v primeru kršitev pri izvrševanju policijskih pooblastil pomiritveni postopek in postopek pred posebnim senatom znotraj ministrstva. V takšnem postopku je mogoče sprejeti ukrepe za preprečitev podobnih kršitev v prihodnje in za sanacijo kršitev nasproti prizadetim posameznikom.

## Utjecaj novih tehnologija na upravni postupak u Hrvatskoj

as. Valentina Grubešić Črnelč

Informatizacija i modernizacija upravnog postupka u Hrvatskoj započela je donošenjem Zakona o općem upravnom postupku 2009. godine, a nastavila se novim Zakonom o općem upravnom postupku iz 2021. godine. Novim izmjenama, naglasak je stavljen na komunikaciju elektroničkim putem i putem sustava državne informacijske infrastrukture kao primarni oblik komunikacije između javnopravnih tijela, stranaka i drugih osoba. Općenito se primjena informacijsko komunikacijskih tehnologija predviđa kao kanal za obavješćivanje stranaka, vođenje spisa i dostavu. Radi nadzora i kontrole provođenja Zakona o općem upravnom postupku, 2019. godine stvoren je informacijski sustav ZUP IT, u koji javnopravna tijela unose informacije o postupcima koje vode te kojim je moguće pratiti tijek rješavanja upravnih stvari. Time se omogućilo djelotvornije povezivanje tijela u razmjeni podataka te jednostavnije informiranje stranaka o trenutnom stanju njihovih predmeta. Pomoću sustava, javnopravna tijela mogu analizirati primjenu Zakona te donositi izvješća o uočenim nedostacima ili problemima u postupku. Korak naprijed u korištenju tehnologija u upravnom postupku predstavlja i uvođenje modernih tehnologija, poglavito umjetne inteligencije, čiji je potencijal i potrebu za pravnim uređenjem prepoznala i sama Europska unija. Područja u kojima autor očekuje najveći doprinos korištenja umjetne inteligencije u upravnom postupku su automatsko donošenje odluka, prepoznavanje i automatsko prevođenje jezika pri pružanju međunarodne i privremene zaštite te anonimizacija sudskih odluka i pomoć sucima kroz analizu sporova i sudske prakse. Radi ograničavanja problema i rizika koje nose nove tehnologije, očekuje se njihovo daljnje normativno uređenje u Hrvatskoj.

## Umetna inteligenca in upravno odločanje v Sloveniji

izr. prof. dr. Matija Damjan

Članek obravnava vlogo umetne inteligence (UI) v upravnih postopkih in njen vpliv na delovanje javne uprave. Uvajanje UI predstavlja ključno razvojno stopnjo digitalizacije, saj omogoča avtomatizacijo obdelave podatkov, pripravo povzetkov in razvrščanje dokumentov. Posebej se izpostavlja njena uporabnost pri upravnem odločanju, kjer UI lahko podpira proces z analizo podatkov, prepoznavanjem vzorcev in pripravo osnutkov odločitev. Vendar mora končno odločitev vedno sprejeti uradna oseba, kar zagotavlja skladnost z zakonodajo in procesnimi pravili. Samodejno odločanje je dovoljeno le ob zakonski podlagi in pod pogojem, da je zagotovljen človeški nadzor, še posebej pri obdelavi osebnih podatkov. Generativni modeli UI lahko prav tako avtomatizirajo pripravo pravnih dokumentov, kar odpira vprašanja glede skladnosti obrazložitvev z zahtevami pravnega reda. Članek opozarja, da je transparentnost delovanja UI in razumevanje njenih odločitev ključnega pomena za pravno varnost in zaščito pravic posameznikov. Regulativni okvir, kot ga določa EU Akt o UI, predvideva stroge zahteve za visokotvegane sisteme, ki se uporabljajo pri upravnem odločanju,

vključno z zagotavljanjem človeškega nadzora, varnosti in preglednosti delovanja. Na podlagi obstoječih zakonodajnih določil članek izpostavlja potrebo po prilagoditvi pravil upravnega postopka, ki bi jasno določila obseg in način uporabe UI ter zaščitila pravice strank do človekove presoje. Čeprav uvajanje UI v javni upravi obeta večjo učinkovitost in preglednost, članek opozarja, da je nujna preišljena integracija UI z upoštevanjem pravnih in etičnih načel.



