

Erik Kerševan  
Vilko Androjna

# Upravno procesno pravo

Upravni postopek in upravni spor

*2., spremenjena in dopolnjena izdaja*

**LEXPERA®**

**GV**  
ZALOŽBA

Ljubljana 2018

# Predgovor

Ob pripravi druge izdaje knjige *Upravno procesno pravo* se je vsebina dela, ki ga je začel pokojni dr. Vilko Androjna in je izhajalo z različnimi spremembami in dopolnitvami pod naslovom *Upravni postopek in upravni spor*, z razvojem upravnega prava ter s tem upravne in sodne prakse vse bolj nadgrajevala. Kot sem poudaril že v predgovoru k prvi izdaji, ostaja kot dejstvo nespremenjeno, da je delo dr. Androjne slovelo zaradi kakovosti in praktične uporabnosti, zato bi bila nepopravljiva škoda, če bi utonilo v pozabo, kar je potrdila tudi razširjenost uporabe prve izdaje tega dela tako ob študiju kot v nadaljnji praksi.

Upravno pravo in upravno procesno pravo sta v desetih letih od prve posodobljene izdaje pridobila tako obseg kot tudi pomen. Danes se ob širini uporabe tega pravnega področja že nadomešča relativni zaostanek, povezan z značilostmi prejšnje ureditve. Z ustavno ureditvijo Republike Slovenije ter prakso njenih upravnih organov in sodišč se – tako kot v drugih sodobnih evropskih državah – upravnopravo področje kaže kot najbolj dinamično, pa tudi v marsičem izjemno zahtevno. Tudi z vidika prakse najvišjih sodišč je mogoče ugotoviti, da se prepletajo ustavnopravni, upravnopravni ter prekrivajoči se evropski vidiki, načela in rešitve. To delo sicer skuša podati odgovore na navedene izzive, vendar pri tem ne želi postati preveč kazuistično in zamegliti splošne rešitve s pretirano vrsto izjem oziroma praktičnih dilem. Prav zato je še naprej ostalo v približno enakem obsegu kot v prejšnji izdaji, nadomeščeno in postodobljeno pa predvsem tam, kjer sta se dopolnjevali splošna, sistemska teorija in praksa.

V tej izdaji je razvoj sodne prakse v Republiki Sloveniji omogočil, da sem sklicevanje na prakso sodišč iz prejšnje ureditve večinoma opustil in jo nadomestil z novejšo. V besedilu se občasno pojavijo tudi posamezni primeri iz starejše zakonodaje, ki ni več veljavna, vendar odlično osvetljuje pravno vprašanje, ki ga je treba razrešiti, zato se mi je tudi v tej izdaji zdelo nepotrebno, da jih posodobim in zamenjam s sicer novejšimi, vendar manj ilustrativnimi primeri.

Knjiga v delu o upravnem sporu vključuje tudi rešitve, ki so bile z zakonsko novelo na začetku leta 2017 že sprejete, vendar bodo stopile v veljavo šele ob koncu leta. Ker je prav to prehodno obdobje tisto, ki s pripravo tako strank kot samih sodišč na nove zakonske rešitve zahteva čimprejše usmeritve in pojasnitev odprtih dilem, sem prav to poskusil vključiti v dopolnjeno izdajo. Pri tem se kljub svojemu položaju vrhovnega sodnika moram opreti na svojo avtorsko svobodo, saj bo potrditev mojih razmišljanj še odvisna od nadaljnjega razvoja.

Ljubljana, 20. 3. 2017

dr. Erik Kerševan

# **Predgovor**

## k izdaji knjige

### Upravni postopek in upravni spor iz leta 1983

Prva izdaja knjige, ki je nosila naslov Splošni upravni postopek, je izšla leta 1964. Pri tej izdaji je sodeloval kot avtor določenih poglavij še Martin Žalik, predsednik oddelka za upravne spore Vrhovnega sodišča SR Slovenije, zajemala pa je knjiga v glavnem zapis predavanj, ki sta jih imela avtorja knjige pri predmetu »upravni postopek« na zavarovalnem oddelku Ekonomske fakultete v Ljubljani oziroma na Višji upravni šoli v Ljubljani. Namen knjige je bil, da na sistematičen način obrazloži posamezne pravne institucije in pojme upravnega postopka ter pojasni posamezna sporna vprašanja s sodno prakso. Zato knjiga ni predstavljala sistema upravnega postopka, temveč glede na učni program v navedenih šolah prej razlago zakona o splošnem upravnem postopku. Pri tem načinu obdelave gradiva je imela knjiga nujno določene hibe in pomanjkljivosti, ki se jim ni bilo mogoče izogniti, če naj bi bila knjiga po eni strani učni pripomoček pri študiju upravnega postopka in pripravi študentov na izpite iz navedenega predmeta in delavcev z višjo in visoko strokovno izobrazbo na strokovne izpite, po drugi strani pa imela glede na priporočilo Republiškega sekretariata za pravosodje in upravo št. 132-10/ 69 z dne 6. 6. 1969 še praktičen pomen pri nudenju pomoči tistim, ki odločajo ali opravljajo posamezna dejanja v upravnem postopku.

Leta 1966 je izšla druga izdaja knjige, njej pa je leta 1968 sledila že tretja izdaja. Ta izdaja je bila bistveno spopolnjena in razširjena z materijo upravnega spora; naslov te izdaje je bil zato spremenjen v Splošni upravni postopek in upravni spor. Pod tem naslovom je izšla leta 1971 še četrta izdaja knjige, pri kateri pa Martin Žalik zaradi smrti ni več sodeloval; tej izdaji je leta 1977 sledila peta, dopolnjena in predelana izdaja knjige z naslovom Upravni postopek in upravni spor. Ob tej izdaji je Republiški sekretariat za pravosodje, organizacijo uprave in proračun z razpisom št. 030-3/76 z dne 31. 8. 1977, ki ga je naslovil na občinske in republiške upravne organe, ponovil že prej dano priporočilo, leta 1980 pa knjigo vključil v literaturo za program strokovnih izpitov za kandidate z višjo in visoko izobrazbo.

Pričujoča izdaja, šesta po vrsti ter na novo predelana in vsebinsko bistveno dopolnjena, vsebuje poleg materije upravnega postopka in upravnega spora

še obširno literaturo s področja te materije vključno s strokovnimi članki in razpravami, objavljenimi v jugoslovanskih pravnih revijah, zbornikih, biltenih in drugih časopisih.

Vse izdaje knjige je založil Časopisni zavod Uradni list SR Slovenije v Ljubljani.

Ljubljana, 10. decembra 1983

dr. Vilko Androjna

# Kazalo

<b>Seznam kratic</b> .....	19
----------------------------	----

## UPRAVNI POSTOPEK

<b>Prvi del</b> <b>SPLOŠNA PRAVILA</b> .....	25
---	----

### I. poglavje

<b>UPRAVNI POSTOPEK</b> .....	25
-------------------------------	----

1. Uvod .....	25
2. Splošni in posebni upravni postopek .....	28
3. Podrejena uporaba pravil splošnega upravnega postopka .....	31
4. Razvoj splošnega upravnega postopka v Republiki Sloveniji .....	32

### II. poglavje

<b>ORGANI, KI VODIJO POSTOPEK</b> .....	36
---	----

1. Pomen izraza »organ« .....	36
2. Upravni organi in drugi državni organi .....	37
3. Nosilci javnih pooblastil .....	38
4. Kdaj morajo upravni organi in drugi državni organi postopati po Zakonu o splošnem upravnem postopku .....	38
4.1. Odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi .....	39
4.2. Področje upravnega prava .....	43
4.3. Zakonska določitev upravnih zadev .....	46
4.4. Posledice odločitve v upravni zadevi .....	47
4.5. Delovanje organov, pri katerem se ne uporablja upravni postopek .....	52
5. Kdaj morajo subjekti, ki niso organi v smislu zakona, postopati po Zakonu o splošnem upravnem postopku .....	55

### III. poglavje

<b>TEMELJNA NAČELA</b> . . . . .	62
1. Načelo zakonitosti . . . . .	65
2. Varstvo pravic strank in varstvo javnih koristi . . . . .	77
2.1. Varstvo pravic strank . . . . .	77
2.2. Varstvo javnega interesa . . . . .	79
3. Pomoč neuki stranki . . . . .	83
4. Načelo materialne resnice . . . . .	84
5. Načelo zaslišanja stranke . . . . .	88
6. Načelo proste presoje dokazov . . . . .	92
7. Dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic . . . . .	96
8. Načelo samostojnosti pri odločanju . . . . .	97
9. Pravica pritožbe . . . . .	102
10. Načelo ekonomičnosti postopka . . . . .	105

### IV. poglavje

<b>PRISTOJNOST</b> . . . . .	107
1. Stvarna pristojnost . . . . .	109
2. Krajevna pristojnost . . . . .	112
3. Sprememba pristojnosti med postopkom . . . . .	114
4. Prisilni značaj določb o pristojnosti . . . . .	115
5. Stranke z diplomatsko imuniteto . . . . .	116
6. Prostorska omejitev pristojnosti . . . . .	117
7. Spor o pristojnosti . . . . .	117
8. Uradna oseba, pooblaščenca za postopek in odločanje . . . . .	121
9. Izločitev uradne osebe . . . . .	126
10. Pravna pomoč . . . . .	129

### V. poglavje

<b>STRANKA IN NJENO ZASTOPANJE</b> . . . . .	132
1. Stranka . . . . .	132
2. Stranski udeleženec . . . . .	135
3. Vstop osebe v upravni postopek . . . . .	137
4. Lastnosti stranke in stranskega udeleženca . . . . .	141
5. Drugi udeleženci v postopku . . . . .	145

6. Zakoniti zastopnik . . . . .	147
7. Začasni zastopnik . . . . .	150
8. Skupni predstavnik . . . . .	151
9. Pooblaščenec . . . . .	152
10. Pravni položaj zastopnikov, predstavnikov in pooblaščenec v postopku . . . . .	157
11. Strokovni pomočnik. . . . .	157
12. Uporaba jezika in pisave v postopku . . . . .	158
VI. poglavje	
<b>KOMUNICIRANJE MED ORGANI IN STRANKAMI . . . . .</b>	<b>161</b>
1. Vloge . . . . .	161
2. Vabila. . . . .	172
3. Zapisnik . . . . .	176
4. Zaznamek . . . . .	180
5. Pregled dokumentov, obvestila o poteku postopka in dostop do informacij javnega značaja . . . . .	181
VII. poglavje	
<b>VROČANJE . . . . .</b>	<b>183</b>
1. Čas in kraj vročitve . . . . .	184
2. Način vročitve . . . . .	185
3. Osebno vročanje . . . . .	186
4. Posebni primeri vročitev . . . . .	188
5. Odklonitev sprejema . . . . .	192
6. Sprememba naslova . . . . .	193
7. Vročilnica . . . . .	194
8. Pomote pri vročitvi . . . . .	195
VIII. poglavje	
<b>ROKI. . . . .</b>	<b>196</b>
IX. poglavje	
<b>VRNITEV V PREJŠNJE STANJE . . . . .</b>	<b>201</b>
X. poglavje	
<b>VZDRŽEVANJE REDA . . . . .</b>	<b>208</b>



XI. poglavje	
<b>STROŠKI POSTOPKA</b> . . . . .	210
1. Stroški organa . . . . .	210
2. Stroški stranke . . . . .	212
3. Zavarovanje posebnih stroškov organa . . . . .	214
4. Odločanje o stroških postopka . . . . .	214
5. Oprostitev plačila stroškov postopka . . . . .	216
6. Upravne takse . . . . .	218
<b>Drugi del</b>	
<b>POSTOPEK NA PRVI STOPNJI</b> . . . . .	221
XII. poglavje	
<b>ZAČETEK POSTOPKA IN ZAHTEVKI STRANK</b> . . . . .	223
1. Začetek postopka . . . . .	223
2. Združitev zadev v en postopek . . . . .	230
3. Sprememba zahtevka . . . . .	232
4. Umik zahteve . . . . .	234
5. Poravnava . . . . .	238
XIII. poglavje	
<b>POSTOPEK DO IZDAJE ODLOČBE</b> . . . . .	243
1. Ugotovitveni postopek . . . . .	243
1.1. Splošna načela ugotovitvenega postopka . . . . .	244
1.2. Skrajšani ugotovitveni postopek . . . . .	251
1.3. Poseben ugotovitveni postopek . . . . .	254
1.4. Predhodno vprašanje in identično dejansko stanje . . . . .	257
1.5. Prekinitev postopka . . . . .	262
1.6. Ustna obravnava . . . . .	264
2. Dokazovanje . . . . .	270
2.1. Splošna načela dokazovanja . . . . .	270
2.2. Dokazna sredstva (dokazila) . . . . .	275
2.2.1. Listine . . . . .	275
2.2.2. Upravna overitev lastnoročnih podpisov, prepisov in kopij . . . . .	282
2.2.3. Potrdila . . . . .	284
2.2.4. Priče . . . . .	287

2.2.5.	Izjava stranke . . . . .	294
2.2.6.	Izvedenci . . . . .	295
2.2.7.	Ogled . . . . .	300
2.2.8.	Druga dokazna sredstva . . . . .	301
2.3.	Zavarovanje dokazov . . . . .	302
XIV. poglavje		
	<b>ODLOČBA</b> . . . . .	304
1.	Pojem odločbe in vrste odločb. . . . .	304
1.1.	Odločba, izdana po uradni dolžnosti, in odločba, izdana na zahtevo stranke . . . . .	307
1.2.	Pozitivna in negativna odločba . . . . .	308
1.3.	Konstitutivna in deklarativna odločba ter zavezovalna, oblikovalna in ugotovitvena odločba . . . . .	309
1.4.	Pravno vezana odločba in odločba, izdana po prostem preudarku . . . . .	312
1.5.	Odločba, ki jo izda posamezni organ, in zbirna odločba . . . . .	313
1.6.	Pisna in ustna odločba . . . . .	317
1.7.	Individualna, skupna in generalna odločba. . . . .	319
1.8.	Popolna, delna in dopolnilna odločba. . . . .	321
1.9.	Začasna odločba in odločba z veljavnostjo za določen čas. . . . .	323
1.10.	Izpodbojna in nična odločba. . . . .	324
2.	Način izdaje odločbe . . . . .	326
3.	Oblika in sestavni deli odločbe . . . . .	328
4.	Rok za odločbo . . . . .	340
5.	Popravljanje pomot v odločbi . . . . .	341
XV. poglavje		
	<b>SKLEP</b> . . . . .	343
XVI. poglavje		
	<b>KONEC POSTOPKA NA PRVI STOPNJI</b> . . . . .	346
1.	Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost odločbe . . . . .	347
2.	Dokončnost, pravnomočnost in izvršljivost sklepa . . . . .	358

<b>Tretji del</b>	
<b>PRAVNA SREDSTVA</b> .....	361
XVII. poglavje	
<b>PRITOŽBA</b> .....	368
1. Dovoljenost pritožbe .....	368
2. Osebe, upravičene do pritožbe. ....	370
3. Rok za pritožbo .....	374
4. Vsebina in oblika pritožbe. ....	377
5. Vložitev pritožbe .....	379
6. Pravni učinek pritožbenega roka in vložene pritožbe .....	380
7. Delo organa prve stopnje v zvezi s pritožbo .....	382
8. Organ druge stopnje, pristojen za odločanje o pritožbi .....	388
9. Odločanje organa druge stopnje o pritožbi .....	391
9.1. Formalnopravni (procesni) razlogi za odpravo odločbe .....	397
9.2. Materialnopravni razlogi za odpravo odločbe .....	405
9.3. Odklonitev uporabe materialnega predpisa .....	408
9.4. Sprememba odločbe prve stopnje v korist in škodo pritožnika .	409
10. Odločba o pritožbi .....	412
11. Pravni učinek sklepa o zavrženju pritožbe in odločbe o pritožbi .....	414
12. Pritožba, če odločba prve stopnje ni bila izdana .....	417
13. Pritožba zoper sklep. ....	420
14. Umik pritožbe in umik zahteve v pritožbenem postopku .....	422
XVIII. poglavje	
<b>REVIZIJA</b> .....	424
XIX. poglavje	
<b>UGOVOR</b> .....	426
XX. poglavje	
<b>OBNOVA POSTOPKA</b> .....	428
1. Razlogi za obnovo postopka .....	431
2. Začetek obnove postopka. ....	439
3. Odločanje o obnovi postopka .....	443
XXI. poglavje	
<b>SPREMEMBA IN ODPRAVA DOKONČNE ODLOČBE V ZVEZI Z UPRAVNIM SPOROM</b> .....	453

XXII. poglavje	
<b>ODPRAVA IN RAZVELJAVITEV ODLOČBE PO NADZORSTVENI PRAVICI</b> .....	455
XXIII. poglavje	
<b>IZREDNA RAZVELJAVITEV ODLOČBE</b> .....	462
XXIV. poglavje	
<b>NIČNOST ODLOČBE</b> .....	464
XXV. poglavje	
<b>SPREMEMBA DOKONČNE ODLOČBE NA PODLAGI ODLOČBE USTAVNEGA SODIŠČA</b> .....	469
XXVI. poglavje	
<b>PRAVNE POSLEDICE ODPRAVE, NIČNOSTI, RAZVELJAVITVE IN SPREMEMBE ODLOČBE</b> .....	472
<b>Četrto del</b>	
<b>IZVRŠBA</b> .....	475
XXVII. poglavje	
<b>IZVRŠILNI POSTOPEK</b> .....	477
1. Izvršilni naslov .....	477
2. Načela izvršilnega postopka .....	478
3. Upravna in sodna izvršba .....	480
4. Upravna izvršba .....	481
5. Izvršba za nedelarne obveznosti .....	489
XXVIII. poglavje	
<b>IZVRŠBA V ZAVAROVANJE</b> .....	492
1. Izvršba v zavarovanje predčasne izpolnitve obveznosti .....	492
2. Začasno zavarovanje izpolnitve bodoče obveznosti .....	493
XXIX. poglavje	
<b>NADZOR NAD IZVAJANJEM ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU IN POSEBNIM UPRAVNIM POSTOPKOM</b> .....	496

## UPRAVNI SPOR

I. poglavje	
<b>POJEM IN PREDMET UPRAVNEGA SPORA</b> . . . . .	501
1. Pojem upravnega spora . . . . .	501
1.1. Temelji ureditve upravnega spora v Evropski konvenciji o človekovih pravicah in v pravu Evropske unije . . . . .	508
1.2. Vpliv Evropske konvencije o človekovih pravicah na ureditev upravnega spora . . . . .	510
1.3. Vpliv prava Evropske unije na ureditev upravnega spora . . . . .	511
2. Predmet upravnega spora. . . . .	515
2.1. Opredelitev predmeta upravnega spora po Zakonu o upravnem sporu . . . . .	518
2.1.1. Upravni akti . . . . .	519
2.1.2. Drugi akti, ki se lahko izpodbijajo v upravnem sporu . . . . .	522
2.1.3. Dokončnost upravnega akta. . . . .	524
2.2. Drugi primeri odločanja v upravnem sporu . . . . .	525
2.3. Upravne zadeve, v katerih ni mogoč upravni spor . . . . .	526
3. Vrste upravnega spora glede na pooblastila sodišča . . . . .	526
II. poglavje	
<b>STRANKE V UPRAVNEM SPORU</b> . . . . .	532
1. Tožnik v upravnem sporu . . . . .	533
1.1. Stranka kot tožnik . . . . .	534
1.2. Oseba, ki v postopku izdaje upravnega akta ni sodelovala. . . . .	536
1.3. Zastopnik javnega interesa kot tožnik. . . . .	537
2. Tožena stranka v upravnem sporu . . . . .	538
3. Prizadeta oseba kot stranka v upravnem sporu . . . . .	539
III. poglavje	
<b>PRISTOJNOST ZA ODLOČANJE V UPRAVNIH SPORIH</b> . . . . .	541
IV. poglavje	
<b>POSTOPEK V UPRAVNIH SPORIH</b> . . . . .	544
1. Splošna pravila postopka. . . . .	544
2. Roki in vrnitev v prejšnje stanje . . . . .	546
3. Stroški postopka . . . . .	547
4. Tožba . . . . .	548

4.1.	Rok za vložitev tožbe . . . . .	550
4.2.	Način vložitve tožbe . . . . .	551
4.3.	Vsebina tožbe . . . . .	552
4.4.	Umik tožbe . . . . .	556
5.	Vpliv tožbe na izvršitev upravnega akta in začasna odredba . . . . .	556
6.	Sprožitev upravnega spora zaradi molka organa . . . . .	561
7.	Sprememba in odprava upravnega akta med upravnim sporom . . . . .	563
8.	Predhodni postopek po tožbi . . . . .	565
9.	Postopek s tožbo . . . . .	569
10.	Odločanje o upravnem sporu . . . . .	570
11.	Vzorčni postopek . . . . .	574
12.	Pripravljalni postopek in predhodno vprašanje . . . . .	575
12.1.	Predhodna odločba Sodišča Evropske unije . . . . .	576
12.2.	Diskrecija in dolžnost postaviti predhodno vprašanje. . . . .	578
12.3.	Odločanje o predhodnem vprašanju . . . . .	580
13.	Glavna obravnava in seja . . . . .	580
14.	Odločba . . . . .	586
14.1.	Zavrnitev tožbe . . . . .	587
14.2.	Odprava upravnega akta in njene posledice . . . . .	588
14.3.	Ugotovitev nezakonnosti odločbe in njene posledice . . . . .	594
14.4.	Spor polne jurisdikcije . . . . .	594
14.5.	Odločanje o akcesornih zahtevkih . . . . .	597
14.6.	Odločanje o ničnosti akta . . . . .	597
14.7.	Odločanje v primeru molka organa . . . . .	597
15.	Objava in vročitev sodnih odločb . . . . .	599
16.	Sestavni deli pisnih sodnih odločb . . . . .	599
V. poglavje		
	<b>PRAVNA SREDSTVA . . . . .</b>	<b>601</b>
1.	Pritožba . . . . .	603
2.	Revizija . . . . .	610
3.	Obnova postopka . . . . .	621
VI. poglavje		
	<b>OBVEZNOST SODB, IZDANIH V UPRAVNEM SPORU . . . . .</b>	<b>626</b>

VII. poglavje	
<b>UPRAVNOVNOSODNO VARSTVO Z USTAVO ZAJAMČENIH ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN</b> . . . . .	631
1. Upravnosodno varstvo z Ustavo zajamčenih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kršenih z dokončnim posamičnim aktom . . . . .	631
2. Sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kršenih z dejanjem organa . . . . .	638
VIII. poglavje	
<b>IZVRŠBA</b> . . . . .	643
IX. poglavje	
<b>UPORABA POSTOPKA V UPRAVNEM SPORU PO SPREJEMU NOVELE ZAKONA O PRAVDNEM POSTOPKU (ZPP-E)</b> . . . . .	645
<b>The Slovenian Administrative Procedural Law (Summary)</b> . . . . .	647
<b>Literatura</b> . . . . .	663
<b>Imensko kazalo</b> . . . . .	701
<b>Stvarno kazalo</b> . . . . .	703