

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

JANJA RADOŠ

DELOVANJE UPRAVNIH SODIŠČ

Diplomsko delo

Ljubljana, junij 2003

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

JANJA RADOŠ

Mentor: prof.dr. Mitja Horvat

DELOVANJE UPRAVNIH SODIŠČ

Diplomsko delo

Ljubljana, junij 2003

Zahvala

Zahvaljujem se mentorju profesorju dr. Mitji Horvatu za njegove usmeritve in strokovno pomoč.

Zahvala gre tudi ge. Barbari Kobe, sekretarki Upravnega sodišča Republike Slovenije, ki mi je omogočila dostop do koristnih informacij o delu Upravnega sodišča Republike Slovenije.

Iskreno se zahvaljujem tudi Janezu Plevniku za pomoč pri tehnični obdelavi diplomskega dela in pa mojima staršema za nesebično pomoč skozi vsa leta študija v Ljubljani.

KAZALO

UVOD

1.1. Teoretični uvod.....	1
1.2. Izhodišča za raziskovanje in postavitev hipoteze.....	2

2. ZGODOVINSKI PREGLED.....3

2.1. Začetki upravnega sodstva v Sloveniji.....	3
2.2. Razvoj modernega upravnega sodstva.....	4
2.2.1. Razvoj upravnega sodstva v Avstriji.....	8

3. UPRAVNO SODSTVO V FRANCIJI.....11

3.1. Razvoj upravnega sodstva v Franciji.....	11
3.1.1. Razvoj do revolucije (1789).....	11
3.1.2. Razvoj v času revolucije.....	15
3.1.3. Razvoj po revoluciji.....	17
3.1.4. Upravno sodstvo v Franciji danes.....	18
3.1.4.1. Organizacija in pristojnost upravnega sodstva.....	19
3.1.4.2. Sestava sodišča.....	21
3.1.4.3. Sodniki upravnih sodišč.....	22
3.1.4.4. Postopek.....	23
3.1.4.5. Pritožbeni postopek.....	24
3.1.4.6. Kasacijski priziv.....	24
3.1.4.7. Izvršba.....	25

4. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREMEMBE V REPUBLIKI SLOVENIJI.....26

4.1. Rešitve.....	27
-------------------	----

5. NORMATIVNA UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI.....29

5.1. Upravno sodišče Republike Slovenije.....	29
5.2. Novosti zakona.....	32
5.3. Potek postopka pred Upravnim sodiščem v Sloveniji.....	34

6. STATISTIČNI PODATKI ZA REPUBLIKO SLOVENIJO.....	37
6.1. Tekoči pripad, prenesene zadeve in skupni obseg zadev v delu.....	37
6.1.1. Upravni spori.....	37
6.1.2. Razne upravne zadeve.....	42
6.2.2. Zadeve brezplačne pravne pomoči.....	43
6.3. Rešene zadeve.....	43
6.3.1. Upravni spori.....	43
6.3.1.1. Obseg rešenih zadev.....	43
6.4. Način rešitve zadev.....	48
7. ZAKLJUČEK.....	51
8. LITERATURA.....	53

1. UVOD

1.1. TEORETIČNI UVOD

Ustava Republike Slovenije je temeljni državni dokument, ki zagotavlja pravico do sodnega varstva, kar pomeni, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.¹ Ustava ureja tudi delo uprave.² Glede odločitev in dejanj upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. Opredeljen je tudi upravni spor, in sicer določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.³ Te tri ustavne določbe so ustavna podlaga za urejanje upravnega spora. Na tej točki je Zakon o upravnem sporu tisti, ki ureja delovanje upravnih sodišč. Ta zakon je bil sprejet leta 1997 in začel veljati s 1.1.1998. Usklajen je z evropsko zakonodajo, saj postopek ustreza evropskim pravnim standardom.

Zakaj sploh upravno sodišče in reorganizacija sodstva, ki je do sprejema novega zakona o upravnem sporu delovalo po zakonih SFRJ?

Zakonska ureditev, ki se je uporabljala, ni bila ustrezna in je imela predvsem dve bistveni pomanjkljivosti, od katerih je prva pravne, druga pa predvsem dejanske narave. Zakon o upravnem sporu, ki je veljal, ni bil v celoti skladen z zahtevami 6. člena Evropske konvencije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tukaj gre predvsem za zahtevo po kontradiktorni glavni obravnavi. Druga bistvena pomanjkljivost pa je v dejanskem stanju v upravnem sodstvu, katerega temeljna značilnost je preobremenjenost in zaostanki v delu, ki gredo na škodo sodnega

¹ 23. člen Ustave Republike Slovenije

² 120. člen Ustave Republike Slovenije

³ 157. člen Ustave Republike Slovenije

varstva »brez odlašanja« oziroma v razumnem času, kakor je zahtevala Ustava Republike Slovenije⁴ in navedena evropska konvencija.⁵

Tako sta torej potreba po pravni uskladitvi zakonskega urejanja upravnega sodstva, kot tudi stanje v upravnem sodstvu narekovala čimprejšnji sprejem nove zakonske ureditve.

1.2. IZHODIŠČA ZA RAZISKOVANJE IN POSTAVITEV HIPOTEZE

Namen pričujočega diplomskega dela je analiza in prikaz delovanja predvsem Upravnega sodišča Republike Slovenije, pravne podlage in sprejetosti pri strankah upravnih postopkov. Raziskovanje bo usmerjeno tudi v zgodovinski in primerjalni pregled področja, ki ga danes opravlja Upravno sodišče. Obenem bom v diplomskem delu za primerjavo prikazala tudi delovanje upravnega sodstva v Franciji, za katero lahko rečemo, da je zibelka upravnega sodstva, ima najbolj razvit sistem upravnega sodstva in kjer ima za upravno pravo velik pomen Conseil d'Etat. Nekoliko se bom dotaknila tudi razvoja upravnega sodstva v Avstriji, ker je z njim zgodovinsko povezan razvoj slovenskega upravnega sodstva.

Obravnavane teme sem se lotila predvsem iz razloga, ker je Upravno sodišče v Sloveniji novost, ki naj bi pripomogla k uresničevanju pravice do sodnega varstva, obenem pa tudi razbremenila delo Vrhovnega sodišča.

Diplomsko delo je razdeljeno na več poglavij, z metodološkega vidika pa na dva dela. V prvem delu, ki temelji na deskriptivni metodi, želim predstaviti dejanske razloge za ustanovitev in nadalje zakonske osnove, na katerih temelji delovanje upravnega sodišča pri nas. V tem poglavju bo prikazan francoski model upravnega sodstva.

Drugi del temelji na empirični metodi, kjer želim prikazati konkretne zadeve, s katerimi se upravno sodišče ukvarja in koliko je sploh uspešno pri reševanju le-teh. Metodološko osnovo diplomske naloge predstavljajo predvsem analize sekundarnih virov, slovenske zakonodaje in zakonodaje SFRJ ter strokovnih člankov.

⁴ 1. odstavek 23. člena Ustave Republike Slovenije

⁵ Poročevalec Državnega zbora, I.94/36, str 56

2. ZGODOVINSKI PREGLED

2.1. ZAČETKI UPRAVNEGA SODSTVA V SLOVENIJI

V notranjeavstrijskih deželah so prva sodišča za zaščito kameralnih pravic ustanovili leta 1746. To so bila posebna delegirana sodišča za kameralne in bankalne zadeve, ki so jih naslednje leto preimenovali v delegirana sodišča v zadevah deželnega kneza in podanikov. Za Koroško je bilo to storjeno na podlagi resolucije iz septembra 1747. Ta sodišča so bila pristojna za mitninske, tobačne, fiskalne zadeve, za regalije in deželnoknežje vrhovnostne pravice, za spore o remanenčnem in urbarialnem davku, za prestopke zoper predpise o novčnih in solnih zadevah, za prepovedano prekupčevanje, neupravičeno prirejanje sejmov izven deželnoknežjih mest, za tožbe mest v mestnih zadevah, za posege v patronatske in odvetniške pravice deželnega kneza, za protipravno oviranje rudarskih in fužinarskih podjetnikov pri izvrševanju njihovih del ter za gozdne zadeve (Žontar, 1998:66). Vprašanje pristojnosti za odločanje v sporih, v katerih je bila ena stranka deželni knez (država), je bilo leta 1750 predmet obširnih razprav pri dvornih uradih, zaradi česar so naslednjega leta sprejeli stališče, da je »odločanje v sporih, ki se nanašajo na javne in upravne zadeve, na zadeve kontribucije, kameralne zadeve in mešane vojaške zadeve, treba ločiti od pravosodja in jih dodeliti posebnim, v okviru uprave delujočim sodiščem. V ta namen so ustanovili konsese v zadevah deželnega kneza in podanikov za Kranjsko in jim dodelili zadeve ukinjenih delegiranih sodišč ter preostale, notranjeavstrijski vladi prepuščene upravnosodne pristojnosti« (Žontar, 1998:67). Konsesi so bili podrejeni reprezentancam in komoram in jim je predsedoval eden od svetnikov. Korespondenco z dvorom je konses smel opravljati samo preko reprezentance in komore (Žontar, 1998:67). Spori o pravicah privatnikov ali posameznikov so še naprej ostali v pristojnosti rednih sodišč. Proti odločbam konsesov je bila možna samo revizija, o kateri je odločalo posebno revizijsko sodišče v zadevah deželnega kneza in podanikov s sedežem v Gradcu, ki je bilo pristojno za vse notranjeavstrijske dežele. Konsese so kot samostojne organe odpravili leta 1754, pristojnosti pa prenesli neposredno na reprezentance in komore.

Za zaščito podložnikov pred zatiranjem, ki bi jih zakrivali zemljiški gospodje in njihovi uradniki, zlasti glede dajatev, so nameravali ustanoviti posebna delegirana sodišča, ki naj bi imela posebnega odvetnika za brezplačno zastopanje podložnikov po uradni dolžnosti. Temu so nasprotovali tako kranjski stanovski odbor kot tudi kranjsko deželno glavarstvo, ki je zatrjevalo, da se kmetje lahko pritožijo na sodišče, ki jim je v upravičenih primerih nudilo varstvo. Proti je bila tudi ljubljanska vlada, ki je opozorila na škodo, ki bi s tem nastala, ker so kranjski kmetje že itak nagnjeni k tožarjenju. Drugače pa je bilo na Štajerskem, kjer so januarja 1749 ustanovili delegirano podložniško sodišče.

Ta delegirana sodišča niso povsod začela niti poslovati, ko so jih že odpravili in tožbe med podložniki in zemljiškimi gospodi prenesli na vlade. Za uradnega zagovornika podložnikov pri vladah je bil določen fiskal. Kmalu zatem pa so združili vlade vseh notranjeavstrijskih dežel. Za spore med gospodstvi in podložniki, magistrati in meščani ter obratno so se povrnili na prejšnjo rešitev s tem, da so obnovili delegirana sodišča v podložniških zadevah (na Kranjskem je pričelo delovati leta 1751). Postopek je bil sumaričen, podložnike je na Kranjskem še nadalje zastopal deželnoknežji fiskal, na Štajerskem pa komorni prokurator. Ta delegirana sodišča v podložniških zadevah so v kratkem ponovno ukinili in njihove pristojnosti prenesli na državne pravde. Še nadalje je ostal v veljavi sumarični postopek in podložnike je obvezno zastopal fiskal. Toda že leta 1753 so postali konsesi v zadevah deželnega kneza in podanikov pristojni tudi za odločanje v sporih med podložniki in zemljiškimi gospodi. Pritožbe na odločbe konsesa so bile možne le v obliki revizije in so šle do njegove ukinitve (1754) na notranjeavstrijski revizorij v zadevah deželnega kneza in podanikov v Gradcu, nato pa na pravosodni senat dunajskega direktorija (Žontar, 1998:69).

2.2. RAZVOJ MODERNEGA UPRAVNEGA SODSTVA

Moderne zamisli sodnega nadzora nad upravno dejavnostjo so se začele realizirati v drugi polovici 19. stoletja, čeprav je bila ideja upravnega sodstva že stara. Ureditev upravnega sodstva v stari Jugoslaviji je bila sprva različna, ker so v posameznih delih nove države veljali različni pravni sistemi. V 19. stoletju in v začetku 20.-ega, do ustanovitve Kraljevine SHS leta 1918, so bile slovenske pokrajine Štajerska, Koroška, Kranjska in Primorska v sestavi avstrijskega dela

avstroogrške monarhije. Na tem ozemlju je veljalo avstrijsko pravo (najpomembnejši vir je bil zakon o upravnem sodišču iz leta 1875). Razvoj upravnega sodstva na slovenskem ozemlju v tem obdobju je zato razviden iz prikaza pravne ureditve sodnega nadzora nad upravno dejavnostjo v stari Avstriji.

V Sloveniji se je torej ohranilo staro avstrijsko pravo in že leta 1918 je narodna vlada v Ljubljani določila, da se ustanovi poseben senat za upravno sodstvo pri Višjem deželnem sodstvu (Godec, 1981:6,158).

Razmeroma kmalu so pričeli pripravljati za vso državo enotno ureditev, kajti Vidovdanska ustava iz leta 1921 je določila osnovna načela za sodno kontrolo upravnega delovanja. Osnovna zamisel ustave je bila, da se za spore upravnega značaja ustanovijo posebna upravna sodišča in državni svet kot vrhovno upravno sodišče, torej ureditev, ki ji je dalo pečat francosko pravo. Ta ureditev je bila nova za Slovenijo, ne pa za nekatere druge pokrajine nove državne tvorbe, kajti državni svet sta imela tako kraljevina Srbija kot Črna gora. Sedemdeseta leta 19. stoletja so za upravni spor gotovo zelo pomembna – francoski Državni svet (*Conseil d'Etat*) je leta 1872 postal pravo upravno sodišče, leta 1875 pa je Avstrija izdala Zakon o upravnem sodišču. Državni svet je bil najvišji upravni organ in je opravljal številne funkcije, med njimi tudi funkcijo upravnega sodstva, ki pa se ni mogla prav razviti zaradi kratkega časa, v katerem je deloval kot sodni organ in zaradi preobremenjenosti z drugimi nalogami. Stara srbska praksa, da urejata upravno sodstvo dva povezana pravna akta, je bila prenesena tudi v Jugoslavijo.

Državni udar 6. januarja 1929 in njemu sledeče kraljeve diktature je bilo obeleženo z vrsto zakonov, ki jih je izdajal kar monarh sam. Oktroirana ustava je imela en člen posvečen upravnim sodiščem, drugega pa Državnemu svetu. Določata samo to, da se za spore upravnega značaja ustanovljajo upravna sodišča in da je Državni svet vrhovno državno upravno sodišče. V ostalem se sklicujeta na poseben zakon, ki določa sedež, pristojnost in sestavo teh organov in postopek (Godec, 1981:7). O upravnih sporih so v stari Jugoslaviji torej odločala upravna sodišča in državni svet. Državni svet je imel 30 članov – svetnikov. Po prvotni ureditvi je polovico svetnikov imenoval kralj s kandidatne liste, ki jo je predlagala narodna skupščina, drugo polovico pa je izvolila narodna skupščina s kraljeve kandidatne liste. Po letu 1929 je svetnike postavljala kralj na predlog ministrskega sveta. Vsi svetniki so morali imeti

fakultetno izobrazbo in deset let državne službe ali javnega dela. Državni svet je imel šest senatov (oddelkov) po pet svetnikov. En senat je bil specializiran za upravne spore finančnega značaja, in tudi drugi senati so imeli svoje delovno področje. Svetniki so se razporejali v senate z žrebom za eno leto naprej. Državni svet je spadal v resor predsedstva vlade, upravna sodišča pa v resor pravosodnega ministrstva. V pristojnost Državnega sveta je spadalo, da je odločal na prvi in zadnji stopnji o tožbah zoper ukaze in ministrske odločbe (tudi odločbe direktij in oddelkov ministrstev), in seveda kot instančni organ o pritožbah zoper sodbe upravnih sodišč (Godec, 1981:8). Državni svet ni bil zgolj sodni organ, ampak je opravljal še nekatere druge upravne funkcije, kot na primer privolitev za spreminjanje pogodb z državo, dajanje soglasja k pogodbam, ki jih je sklenil minister za odkup zemljišč, dajanje soglasja ob sprejemu naturaliziranega državljana v državno službo. Ravno tako je odločal o disciplinskih prekrških državnih uslužbencev, o nekaterih kompetenčnih konfliktih, o določenih aktih, ki so jih izdajali državni organi po nadzorstveni pravici nad samoupravo, o pritožbah zoper nepravilnosti pri volitvah in še o nekaterih drugih zadevah..

Upravna sodišča so odločala na prvi stopnji o upravnih sporih. Obstajalo je šest upravnih sodišč s sedežem v naslednjih mestih: Beograd, Zagreb, Celje, Skopje in Dubrovnik. Vse slovensko ozemlje, kolikor ga je bilo v okviru stare Jugoslavije (po letu 1929 Dravska banovina), je spadalo v krajevno pristojnost sodišča, ki je imelo sedež v Celju.

Upravna sodišča so odločala v senatih treh članov. Ti so morali biti diplomirani pravniki z osem oziroma deset let prakse. Upravni spor je bil v stari Jugoslaviji v prvi vrsti subjektiven upravni spor, poznali pa so tudi elemente objektivnega upravnega spore. Zaradi varstva zakonitosti in javnega interesa je smel namreč minister za finance določiti posebne organe, ki so nastopili kot tožniki v imenu države, če je bil z upravno odločbo kršen zakon v korist posameznikov. Kasneje je v imenu države vedno tožila *Glavna kontrola*, ki je predstavljala organ za finančni nadzor. Tožena stranka je bil vedno državni organ. Tožnik je bil lahko samo fizična ali pravna oseba (oziroma *Glavna kontrola*), kolektivnih oseb v smislu današnjega prava niso poznali. Kot stranka je bila pripuščena tudi oseba, ki bi ji bila razveljavitev upravnega akta v škodo , t.j. prizadeta oseba (Godec, 1981:9).

Upravni spor je bil spor o zakonitosti upravnega akta. Polna jurisdikcija je bila predvidena le v primeru, da bi bilo potrebno izdati nov upravni akt, pa ga upravni organ ni izdal v roku treh mesecev od vročitve sodbe. Po pritožbi tožnika je Državni svet izdal odločbo, ki je povsem nadomestila upravni akt. Na vprašanje, ali je mogoč upravni spor zoper vsak upravni akt, so odgovorili s sistemom generalne klavzule z negativno enumeracijo (kot že v stari Avstriji). Primeri, ko upravni spor ni bil dopusten so bili naslednji: v stvareh iz pristojnosti rednih sodišč, v disciplinskih zadevah, če je šlo za upravne posle rednih sodišč in če so imeli upravni organi pravico odločati po prostem preudarku. Rok za vložitev tožbe je znašal 30 dni po vročitvi upravnega akta, možna pa je bila tudi tožba zaradi molka uprave (po treh mesecih, ko je tožnik zahteval izdajo upravnega akta).

Upravna sodišča z Državnim svetom so bila odpravljena s posebnim odlokom Predsedstva AVNOJ leta 1945 in z zakonom o opustitvi državnega sveta in upravnih sodišč (Androjna, 1992:297). S tem sicer ni bil izključen sodni nadzor nad zakonitostjo upravnih aktov, vendar je obstajal le še v omejenem obsegu (npr. uslužbenska in delovna razmerja, socialno zavarovanje, volilna pravica). Nastalo vrzel v sodnem nadzoru nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov so nadomestile posebne oblike nadzora: nadzor s strani višjih upravnih organov, nadzor predstavniških teles in posebni nadzor, ki sta ga opravljala splošna državna kontrola in javno tožilstvo. Leta 1951 je CK ZK J na svojem IV. plenumu sprejel stališče, da »je na področju upravnega odločanja potreben učinkovit sodni sistem nadzora in varstva zakonitosti. Če tak sodni nadzor odpravlja kršitve objektivnega prava, če po eni strani zagotavlja zakonitost pri uveljavljanju tako posamičnega kot družbenega interesa, po drugi strani pa ne ovira učinkovitega upravnega delovanja organov javne uprave, potem ni mogoče zanikati pozitivnega pomena institucije upravnega spora« (Androjna, 1992:297).

Institucija upravnega spora kot sredstva sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih konkretnih upravnih aktov je bila ponovno vpeljana z zakonom o upravnih sporih, ki je bil objavljen v Uradnem listu FLRJ, št.23/1952 in je začel veljati 9. maja 1952. Oživitev sodnega nadzora šteje Godec kot pomembno prelomnico v razvoju pravnega sistema, saj glede tega ni bilo nikakršnega vzora v pravu drugih socialističnih držav (Godec, 1995:21). Pravica odločati o upravnih

sporih je bila dana vrhovnim sodiščem, ki so odločala v senatih za upravne spore, vendar je bila ureditev vseeno blizu tistemu, kar je poznala stara Jugoslavija. Upravni spor je bil predvsem spor o zakonitosti upravnega akta, saj je bila polna jurisdikcija možna samo v štirih oziroma petih primerih.

Prvotno besedilo zakona o upravnih sporih je bilo leta 1953 nebitveno spremenjeno, dve pomembni noveli pa sta iz let 1965 in 1976. Novela iz leta 1965 je bila potrebna zaradi uskladitve zakona z ustavo iz leta 1963 (upravni spor je postal ustavna kategorija – 159. člen ustave). Zadnje noveliranje zakona je bilo leta 1976 zaradi uskladitve zakona o upravnih sporih z ustavo iz leta 1974. Zakon o upravnih sporih⁶ je začel veljati 1. julija 1977 in se je v Republiki Sloveniji uporabljal do 1. januarja 1998, ko je začel veljati nov Zakon o upravnem sporu⁷, in ki je določal ustanovitev Upravnega sodišča Republike Slovenije.

2.2.1. RAZVOJ UPRAVNEGA SODSTVA V AVSTRIJI

Za ureditev upravnega sodstva v Avstriji, ki je nastalo z zakonom iz leta 1875, je dal teoretično osnovo *Lemayer* s svojim delom *Apologetične študije o upravnem sodstvu (Apologetische Studien zur Verwaltungsgerichtsbarkeit)*. Izhajal je iz izkušnje, da so se same določbe ustave o svoboščinah državljanov pokazale kot nezadostne, da svoboda in sreča državljanov mnogo bolj kot od ustavnih določb zavisi od državne upravne dejavnosti, da se vrednost ustave na sploh meri po kvaliteti uprave in njenih institucijah ter njenem ravnanju. Pravi, da je problem torej v tem, kako določiti položaj posameznika, njegovo pravno sfero proti skupnosti, zlasti znotraj javne uprave, da pride ideja pravne države do največje mogoče uresničitve, in da pri tem javna uprava ne bo motena pri izpolnjevanju svojih nalog (Tratar, 2002:103). Javne in privatne pravice niso identičen pojav, zato spori o subjektivnih pravicah ne morejo biti podvrženi rednemu sodstvu. Potrebno je zavreči solucije, da v razmerju med posameznikom in državno oblastjo ne more biti govora o subjektivnih pravicah posameznika, in tako tudi ne o sojenju med

⁶ Zakon o upravnih sporih, Ur. l. SFRJ, št. 4/77, popravek št. 60/77

⁷ Zakon o upravnem sporu, Ur. l. RS, št. 50/97

posameznikom in državno oblastjo zaradi kršitev takšnih subjektivnih javnih pravic s strani upravnih oblasti. Namen upravnega spora mora biti primarno v varstvu posameznika in njegove individualne pravne sfere, njegovih subjektivnih javnih pravic pred kršitvami s strani upravnih organov pri izvajanju njihovih upravnopravnih nalog. Takšno varstvo lahko zagotavlja šele posebno, izven okvira upravnih organov organizirana oblast, s sodno neodvisnostjo, s specialno kvalifikacijo za pravne posebnosti javnopravnih razmerij, takšnih kvalifikacij pa pri rednih sodiščih ne moremo zahtevati (Tratar, 2002:104). Po Lemayerju izhaja, da je upravni organ v upravnosodnem postopku lahko samo tožena stranka, ne pa tudi tožnik, kot se je to pogosto dogajalo v pruskem sistemu, kot tudi to, da sme upravno sodišče samo presoјati, ali je v konkretnem primeru z napačno uporabo pravne norme na dejansko stanje, kršena pravica tožnika. Le izjemoma, ko je to dejansko stanje tako nezadostno, da uporaba pravne norme ni mogoča, lahko upravno sodišče odpravi upravni akt in da upravnemu organu navodilo, da v določeni smeri dopolni dejansko stanje in izda novo odločbo.

V skladu s takšnim pojmovanjem bistva in nalog upravnega sodstva je že avstrijski ustavni zakon iz leta 1867 določal, da ima posameznik, ki bi bil z odločbo upravnega organa, izdano v privatnopravnem sporu, nezadovoljen, pravico obrniti se na redno sodišče, če pa bi menil, da so z odločitvijo ali ukazom upravnega organa kršene njegove (javne) pravice, lahko svoje zahteve uresničuje pred upravnim sodiščem v določenem ustnem postopku proti zastopniku upravnega organa. Upravni spor se je odvijal na eni instanci. Po zakonu o upravnem sporu iz leta 1875, je bilo upravno sodišče specializirano, kar pomeni, da je imelo eno samo funkcijo: odločanje o upravnih sporih. Člane sodišča je na predlog ministrskega sveta imenoval cesar. Upravni spor ni bil mogoč v naslednjih primerih: v zadevah, ki so bile v pristojnosti državnega sodišča ali rednih sodišč, v primerih, ko je bil uporabljen prosti preudarek, v disciplinskih zadevah, v zadevah, če je šlo za akte o imenovanju in zaradi odločb davčnih komisij, upravni spor pa tudi ni bil mogoč zaradi upravnih odločb, ki so jih na zadnji stopnji izdali najvišji sodni organi oziroma najvišji organi, sestavljeni iz sodnikov in upravnih uslužbencev. Tožba je bila omejena tudi v policijskih zadevah glede na višino kazni, ki je bila določena za storjeni prekršek. Tožbo je bilo mogoče vložiti šele potem, ko je bila izčrpana upravna pot, kar pomeni, da je šlo za naknadni upravni spor (izjema je bila uvedena

šele dosti pozneje, ko je bila dopustna zamudna tožba zaradi molka upravnih organov). Rok za vložitev tožbe je bil 60 dni od vročitve dokončne upravne odločbe. Tožba ni imela suspenzivnega učinka, vendar je bilo mogoče na zahtevo tožnika odložiti izvršbo.

Sodišče je tožbo zavrglo v naslednjih primerih: zaradi očitne nepristojnosti, zaradi zamude tožbenega roka, zaradi formalnih pomanjkljivosti (če te niso bile odpravljene v postavljenem roku) in če tožnik ni bil legitimiran. Če tožba ni bila zavržena, je nadaljnji postopek potekal v dveh delih. V prvem, pripravljalnem delu, ki je bil pismen, je bila tožba dostavljena toženi stranki, ki je imela pravico vložiti odgovor na tožbo. Drugi del postopka je potekal na ustni obravnavi, ki je bila praviloma javna in na kateri je petčlanski senat odločal o utemeljenosti tožbe oziroma o zakonitosti izpodbijane upravne odločbe (Godec, 1981:159). Sodišče je imelo pravico odpraviti nezakonito odločbo in zadevo vrniti upravnemu organu v ponovni postopek, ni pa moglo spreminjati in samo meritorno rešiti zadeve. To pomeni, da je bil tedanji spor le spor o zakonitosti upravnega akta, spor polne jurisdikcije je bil izključen.

3. UPRAVNO SODSTVO V FRANCIJI

3.1. RAZVOJ UPRAVNEGA SODSTVA V FRANCIJI

3.1.1. RAZVOJ DO REVOLUCIJE (1789)

Francija je zibelka upravnega sodstva in upravnega spora. Njena ureditev teh institucij je pomembno vplivala tudi na ureditev v drugih državah. Francosko upravno sodstvo ni produkt neke zavestne zakonodajne dejavnosti, ampak se je razvijalo postopoma, korak za korakom, z nastankom in razvojem državne oblasti iz fevdalnega preko absolutnega do režima pravne države v sodobnem smislu. Šlo je za dolg in kontinuiran razvoj. Ta razvoj je potekal preko prakse in običajnega prava iz ustanov, ki imajo svoj izvor daleč v preteklosti, v srednjem veku, v 13. stoletju, ki pa so v toku razvoja povsem spremenile svoj prvotni pomen. Upravno sodstvo se je v Franciji vedno štelo ne kot sodstvo, ampak kot upravna funkcija. Tudi organizacijsko se je uvrščalo v upravno in ne v sodno vejo oblasti. Zaradi tega poteka razvoj upravnega sodstva v Franciji v tesni povezavi z razvojem organizacije upravne oblasti.

Že veliko pred prvimi zametki upravnega sodstva v Franciji so sodišča v postopnem razvoju uspela doseči svojo neodvisnost nasproti kralju. Ta sodišča so se imenovala »parlamenti« (*les parlements*) in so že tedaj tvorila neko posebno, neodvisno sodno oblast. Sodniška mesta so se pridobila z nakupom – s tem so ohranjala neodvisnost - kar pomeni, da so bila v rokah premoženjsko močnejših skupin. Sodila so po običajnem pravu. Po kraljevih ukazih splošnega značaja (kar danes ustreza zakonom in uredbam) so sodila tedaj, če so bili ti ukazi uradno dostavljeni sodiščem in vpisani v njihove zbirke oziroma registre, sicer jih sodišča niso priznavala. Šele z vpisom v register je dobil kraljevi ukaz attribute zakona, ki je obvezen za sodišča. Kralj je v resnici ostal vir in nosilec sodne oblasti, toda uporaba prava v sporih je bila neodvisna od njegove volje. Pristojnost teh sodišč je bila načeloma univerzalna, za vse spore, tudi za tiste, ki so zadevali osebno vladarja in njegov dvor. Takšno stanje se tekom razvoja zaradi krepitev kraljevske oblasti in antagonizma med njem, ni moglo stalno obdržati, ampak se je začelo krhati. Začetek je bil storjen v zadevah finančne narave. Za finančne zadeve se je pri

glavnem sodišču v Parizu oblikoval poseben oddelek, računski dvor (*Chambre des comptes*), ki je vodil svoj poseben register, leta 1319 pa je dobil svojo, od sodišča neodvisno organizacijo. To telo je razmeroma hitro, čeprav ne brez boja s sodiščem pridobilo izključno pristojnost za sojenje v vseh sporih finančne narave. Vse kar je zadevalo prihodke kraljeve blagajne, ki so temeljili na najrazličnejših pravnih temeljih, je bilo izvzeto iz pristojnosti sodišč in je spadalo pod jurisdikcijo tega posebnega telesa (Tratar, 2002:84). Znotraj tega telesa je kasneje prišlo do diferenciranja poslov, kar je vodilo do nastanka samostojnih ustanov. Primer: iz ustanove *Cour de monnaies*, katere prvotna naloga je bila, da skrbi za pravilno izdelavo denarja in potrjuje njegovo pravilnost, se je razvila pravica nadzora nad vsemi, ki se ukvarjajo z izdelavo, predelavo in trgovino stvari iz zlata in srebra. Kasneje so tudi spori, ki so nastajali v zvezi s tem, prešli pod pristojnost te ustanove (Tratar, 2002:86).

Z nastankom tovrstnih specialnih teles in prehodom navedenih zadev v njihovo pristojnost, je bila *Chambre des comptes* postopoma zvedena v glavnem na funkcijo računске oblasti, računске kontrole in računskega sodišča. Kot takšna je ostala vse do ukinitve v revoluciji leta 1791. Istočasno kot *Chambre des comptes*, torej proti koncu 13. stoletja, po izločitvi in izoblikovanju samostojnih sodišč iz prvotne enotne ustanove Kraljevskega sveta (*Cour de Roi*), ki je obsegal vse, se pojavi kot samostojna ustanova Državni svet (*Conseil d'Etat*). Njegova prvotna funkcija je bila vse tisto, kar je od tedanjih državnih funkcij ostalo po ločitvi sodstva in računsko – finančnih poslov, torej preostala administracija in vlada. Kljub temu, da je sodna funkcija kraljeve oblasti prešla na samostojna telesa, to je »parlamente«, se ni štelo, da vladar nima več pravic, da bodisi sam, bodisi v svojem »Svetu«, presoja spore v pomembnih zadevah. Takšni spori so bili posamezno ali generalno, po celih kategorijah, vnaprej izvzeti iz pristojnosti sodišč. Takšno izvzetje ni potekalo brez protesta sodišč, prav tako so sodišča nasprotovala tudi izvzetju finančnih sporov in njihovemu prenašanju na *Chambre des comptes*. Kralj je moral izvzetje manjših sporov prepovedati, zato pa je izvzetje pomembnejših sporov po določenih področjih, postalo toliko pogostejše oziroma številnejše. Konec 15. stoletja je moral biti v kraljevem svetu (*Conseil du Roi*) ustanovljen poseben samostojni oddelek z imenom *Grand Conseil* (1497) s pristojnostjo za reševanje izvzetih sporov ter sporov o pristojnosti med sodišči. Toda s tem, ko je izgubil

neposredno zvezo z vladarjem, je *Grand Conseil* hitro izgubil njemu namenjeno vlogo, njegove atribucije pa zopet prehajajo na Državni svet.

Pristojnost Državnega sveta se je stalno razširjala. Še na začetku 14. stoletja je bilo zaradi odpora sodišč, da registrirajo konkordat, preneseno reševanje vseh sporov v zvezi s cerkvenimi in samostanskimi imetji, in sploh verski spori na *Grand Conseil*, zato je kasneje prišlo v pristojnost Državnega sveta. Uredba iz leta 1582 našteva pristojnosti Državnega sveta: vse pritožbe proti upravnim aktom, zlasti če gre za terjatve proti javni blagajni, kot so na primer odškodnina za ukinjeno službo, likvidacija komisijških stroškov, spori iz zakupnih domen in davkov, nabavnih pogodb in splošno vse pritožbe, ki zadevajo državno policijo. Odpor velikih sodišč proti takšni razširitvi pristojnosti Državnega sveta na račun sodišč je bil velik. Občasno je prihajalo do kraljevih ukazov, ki so določene kategorije sporov vrnile v pristojnost sodišč. V praksi se Državni svet tega ni držal in je še naprej odpravljal razne odločitve sodišč, za katere je štel, da zadevajo stvari njegove pristojnosti. Dekret Ludvika XV. Iz leta 1661 je naredil konec takšnim sporom. Državni svet je dokončno zmagal in obdržal svojo pravico jurisdikcije vse do revolucije leta 1789.

Državni svet pred revolucijo ni bil pristojen samo za odločanje v sporih, ki so bili tekom časa izvzeti iz pristojnosti sodišč in dodeljeni Svetu, temveč je hkrati opravljal tudi funkcijo kasacijskega sodišča in vlade. Pristojnost Državnega sveta s pravne strani ni bila omejena. Iz vseh kraljevih dekretov o izvzetju raznih sporov se vidi tendenca, da je šlo le za zadeve, za katere je obstajal določen državni interes. Začetek je bil storjen s spori finančne narave, ki so bili najprej dani v pristojnost Računske komore, kasneje pa prešli na Državni svet. Predvsem je šlo za spore med državo in zakupniki državnega dobra in davkov, v zvezi s tem pa tudi za vse spore med zakupniki in njihovimi številnimi nameščenci glede plač, napredovanja, odpustitve in pokojnine, pa tudi za spore med državo in njenimi neposrednimi nameščenci (spori te vrste so stari Državni svet najbolj zaposlovali). Potem so sledili spori, ki so izhajali iz uprave državnega dobra na sploh, zlasti gozdov. Prav tako se je še za časa Ludvika XIV. začelo urejati vodnopravna razmerja – tudi spori, ki so nastajali iz teh razmerij so bili izvzeti iz sodne pristojnosti in bili preneseni na Svet. Ravno tako vsa vprašanja rečne plovbe, mostov ipd., saj so bile te posebne davščine (zakupnine) pomemben vir državne blagajne. Enako kasneje tudi glede morske obale, rudarstva, lovstva, transporta (prevažanja potnikov in blaga) in tako naprej. Da bi prišli do povečanja prihodkov državne blagajne, je bilo potrebno

pristopiti k ukinitvi številnih koncesij, dolgoročnih pogodb, s katerimi je odstopljeno dolgoročno izkoriščanje različnih objektov in pravic, ki se štejejo kot državna lastnina in predstavljajo državni monopol. Ta ukinitvev ni mogla potekati brez odškodnine, pri tem pa se je pojavilo veliko vprašanj in sporov. Likvidacija vsega tega, z izključitvijo pravedanja pred rednim sodiščem, je bila prav tako predana Državnemu svetu.

Vse navedeno jasno kaže, kako je z razvojem kraljevega Sveta (*Conseil privee du roi*) in prenosom na ustanove, ki so izšle iz njega (*Chambre des comptes* in *Conseil d'Etat*), pristojnosti za reševanje najpomembnejših zadev, ki so dotlej spadale v pristojnost sodišč, ustvarjale pojem javne uprave in upravne jurisdikcije že stoletja pred revolucijo. Organizacija Državnega sveta je tekom časa preživela mnoge spremembe in se razdeljevala na enote oziroma ustanove, posebne »svete«, ki pa vendarle niso bila neka samostojna medsebojno malo odvisna telesa, ampak so tvorila samo dele enega in enotnega Kraljevskega sveta v najširšem pomenu besede, saj so bile vse odločitve teh svetov za kralja samo svetovalna mnenja, če pa jih je sprejel, so bila izdana kot odločitve kraljevske oblasti. Tudi ministri niso imeli nikakršnih pooblastil za odločanje, temveč so samo pripravljali predloge za svetovanje oziroma kraljeve odločitve.

Jurisdikcija Državnega sveta, kakor se je izvajala pod »starim režimom« (*ancient regime*), kar pomeni pred revolucijo, je bila treh vrst. V eno je spadalo reševanje pritožb, ki so jih vložile stranke proti aktom kraljevske oblasti ter prošnji za obvezno razlago teh aktov. V drugo vrsto je spadalo reševanje tistih sporov, ki so bili z izvetjem preneseni od rednih sodišč v pristojnost sveta. Kot funkcija tretje vrste se omenja reševanje sporov o pristojnosti med sodišči in upravnimi organi, ki so nastali deloma z odpravo sodnih odločb, ki bi posegale v domeno uprave, po drugi strani pa z odpravo aktov upravnih funkcionarjev, s katerimi bi se prekoračilo dana pooblastila. Kar zadeva postopek pred Državnim svetom je bil ta precej enostavnejši, hitrejši in manj formalen kot sodni postopek, kar je bil tudi eden od vzrokov za številna izvetja sicer čisto privatnopravnih sporov iz pristojnosti sodišč. Do prve ureditve postopka je prišlo leta 1597, kar je bilo vsebovano v vsega 19 členih. Obširnejši predpisi so bili izdani v letih med 1660 in 1687. V letu 1738 je bila

izdana znana uredba o postopku, ki je služila kot osnova za dekret z dne 22. julija 1806, s katerim se je uredil postopek pred Državnim svetom. (Tratar, 2002:87). Poleg *Chambres des comptes* in *Conseil d'Etat* so obstajali v predrevolucionarnem režimu še prvostopenjski organi, ki so opravljali poleg čiste uprave tudi upravno jurisdikcijo. Tu gre za t.im. kraljevske intendante, ki so izšli iz referentov Državnega sveta kot neke vrste potujočih inšpektorjev. Kasneje so se iz tega razvili stalni organi s sedežem v glavnih mestih provinc. Pristojnost teh intendantov ni bila določena z zakonom. Bili so šteti kot kraljevi mandatarji in so v svoji provinci združevali v svojih rokah vso kraljevo oblast, ki ni bila rezervirana za kralja in njegov *Conseil*. Njihova upravna in upravnosodna funkcija je bila v tem, da so reševali spore v tistih zadevah, ki so bile z raznimi dekreti izvzete iz pristojnosti sodišč, zaradi manjše pomembnosti pa niso bile dane v neposredno pristojnost Državnega sveta. Šlo je predvsem za različne finančne spore. Posebej pomembno vlogo so imeli intendantii glede preskrbovanja vojske, njene nastavitve in prehrane. Poleg tega je bilo v njihovi pristojnosti še: reševanje sporov iz nabavnih pogodb, rekvizicij, odškodninskih zahtevkov, javnih del, uprave mest.... Na tem mestu lahko rečemo, da so intendanture skupaj z Državnim svetom in Računsko komoro v času pred revolucijo tvorile zgradbo francoskega »upravnega sodstva«.

3.1.2 RAZVOJ V ČASU REVOLUCIJE

Neposredno pred revolucijo je obstajalo nezadovoljstvo s takratnim sistemom odločanja v upravnih stvareh, predvsem zaradi pristranskosti upravne jurisdikcije v korist državnih interesov. Že leta 1788 je bil storjen poskus, da se večji del izvzetih sporov s področja financ, javnih dobrin, vodnega in gozdnega prava ter drugih področij vrne rednim sodiščem, toda do realizacije tega ni prišlo. Pojavila se je ideja o ustanovitvi provincialnih skupščin, ki bi delovali namesto intendantov in reševali med drugim tudi upravne spore. Do tega ni prišlo, ker se je javnost temu uprla. *Conseil d'Etat* je prenehal obstajati z ustanovitvijo Kasacijskega sodišča, Svetu pa je bilo prepovedano izdajati lastne odločitve. 1791 so bile ukinjene tudi Računske komore. Jasno je, da je bilo v času revolucije lažje rušiti kot graditi. Pojavilo se je več možnih scenarijev, kdo oziroma katera institucija bi reševala upravne spore (Tratar, 2002:93). V ospredje je stopila solucija, da se reševanje upravnih sporov s

pomenom, kot ga je imel ta pojem v tistem času (upravna jurisdikcija) zaupa sami upravi. Tukaj je pomembno omeniti tudi neskladje, saj bi v tem primeru uprava sama reševala spore in ne bila podvržena presoji glede zakonitosti nekemu od aktivne uprave ločenemu in neodvisnemu telesu. Prvo uporabo navedene solucije je predstavljal osnutek zakona (1790), s katerim bi razmejili pristojnosti med rednimi sodišči in upravnimi organi. Ta zakon je bil sprejet in po svoji vsebini šteje kot temeljni zakon iz časa revolucije o razmejitvi pristojnosti med sodišči in upravnimi organi. Sledili so še drugi zakoni, ki so urejali vprašanja pristojnosti, in so manj pomembni. Omenjeni zakon je imel dve pomembni načeli. Prvo načelo je, da imperativni akti upravnih organov, to je akti oblasti, v katerih upravni organi v mejah svoje pristojnosti na temelju zakona zapovedujejo, prepovedujejo in prisiljujejo, ne morejo biti predmet spora pred rednimi sodišči, ampak samo pred višjimi upravnimi organi. To načelo izhaja iz načela delitve oblasti in politične odgovornosti izvršne oblasti in se je v tistem času zdelo tako samoumevno, da se ga ni zdelo potrebno posebej vnesti v sam zakon. Če bi torej sploh lahko govorili o podvrženju dejavnosti upravne oblasti pod kontrolo bodisi rednih bodisi specialnih sodišč, bi se to lahko po tedanjem pojmovanju lahko nanašalo samo na akte poslovanja upravnih organov. Drugo načelo ravno tako v osnovi izhaja iz načela delitve oblasti in neodvisnosti izvršilne oblasti in njene politične odgovornosti, država od svojega državljana ne more biti tožena pred rednim sodiščem in obsojena na plačilo. Tako so vsi spori iz pravnih poslov, ki so jih upravni organi pri izvrševanju svojih nalog sklenili s privatnimi osebami, prav tako tudi odškodninski zahtevki proti državi in pravnim subjektom, ki jim je zaupano izvajanje javnih upravnih nalog, dani v pristojnost upravnim oblastem. Izjema od celotnega zakona je bila le, da o sporih iz izterjave posrednih davkov sodijo redna sodišča. Če primerjamo stanje pristojnosti rednih sodišč in upravnih oblasti (sodišč) neposredno pred revolucijo, vidimo, da ta izjema kot tudi načelo, da se spori iz poslovnih aktov javne uprave presojujejo pred samimi upravnimi organ, brez pravedanja pred sodišči, ne pomeni nič drugega kot nova legalizacija tistega, kar je prej obstajalo na temelju posebnih norm o davkih in izvzetju sporov, nastalih iz poslovanja javne uprave, iz sodne pristojnosti. Samo nekatere zadeve, manj pomembne, je zakon vrnil v sodno pristojnost. Tako je volitve v municipije, departmaje, sodišča, cerkvene oblasti, organizacija vojske, konfiskacija cerkvenega in drugega premoženja, koncesije javnih del, likvidacija državnih dolgov, odtujitev državnih dobrin ter mnogo drugega dalo povod za

številne spore, katerih reševanje je povečalo pristojnost upravnih oblasti. Pristojnost upravnih organov je bila glede spornih upravnih vprašanj povečana, z načelom delitve oblasti pa je dobila svoje teoretično opravičilo.

Leta 1799 je bila vzpostavljena monarhija. Z njo so oživele številne ustanove starega režima, ki so v revoluciji izginile. Med te je spadal predvsem Državni svet (*Conseil d'Etat*) (Tratar, 2002:97).

3.1.3. RAZVOJ PO REVOLUCIJI

Organizacija francoskega upravnega sodstva, ki je nastala leta 1799, je doživela znatnejše spremembe samo pri Državnem svetu. Leta 1806 je bila v Državnem svetu ustanovljena specialna komisija iz šestih referentov in šestih auditorjev z nalogo, da pripravi odločitve v upravnih sporih, za pritožbe državljanov na Svet pa je bilo uvedeno obvezno zastopanje z odvetniki. Z dekretom iz istega leta je bil urejen postopek za upravne spore pred Državnim svetom. Na začetku dobe ustavne monarhije je Državni svet padel na nivo političnega orodja vlade, zaradi česar je bila celotna ustanova upravnega sodstva neposredno pred revolucijo 1830 predmet splošnega nezadovoljstva in kritike. Javnost se je pritoževala, da upravno sodstvo ne zagotavlja tiste pravne varnosti, kot jo dajejo redna sodišča, vse do tega, da se je zahtevala ukinitve upravnega sodstva. Z uredbama iz leta 1831 je bila uvedena javnost sklepnih razprav v upravnih sporih pred občno sejo Državnega sveta, dopustno je bilo ustno plediranje odvetnikov, za zastopanje državnih interesov v postopku pa so bili postavljeni posebni javni pravni zastopniki. Ker je v istem času minister za pravosodje nehal prihajati na seje sekcije za reševanje upravnih sporov, ki jim je do tedaj predsedoval, se je Državni svet s temi reformami skoraj približal ustanovi pravega upravnega sodišča. Toda te reforme se niso štejele kot zadostne, zato je v letih 1833 do 1845 bilo predloženih več zakonskih osnutkov o obsežnih spremembah celotnega upravnega sodstva. Razprave so se vrtele v glavnem okoli dveh vprašanj: da se Državnemu svetu zagotovi popolna neodvisnost, stalnost njegovih članov in pa da se preide od sistema, po katerem so odločitve Sveta samo mnenja za državnega poglavarja (formalno pa so njegove odločitve), k sistemu da Svet izdaja odločitve v svojem lastnem imenu. Kot rezultat

teh razprav, je bil leta 1845 sprejet zakon, s katerim je bila izvedena samo kodifikacija vseh dotedanjih predpisov, medtem ko je glede navedenih glavnih vprašanj ostalo vse po starem. Tako postavljanje kot odpoklic članov Sveta in referentov je bilo prepuščeno kralju, razen kolikor se je odpoklic lahko izvedel samo individualno, če je bil sprejet v ministrskem svetu in podpisan s strani varuha državnega pečata. Za nadaljnje reforme tedaj še ni napočil čas. Tedanji zakonodajalec je štél, da bi preobrazba Državnega sveta v pravo upravno sodišče nasprotovala ustavnemu načelu ministrske odgovornosti in načelu delitve oblasti, po katerem pripada izvršilna oblast samo kralju. Nekaj let kasneje je Državni svet postal z reorganizacijo na novi osnovi pravo upravno sodišče. Reševanje upravnih sporov je postalo formalno neodvisno od izvršilne oblasti. Za reševanje sporov o pristojnosti med sodno in izvršilno oblastjo je bilo ustanovljeno specialno sodišče, ki so ga sestavljali člani Sveta in Kasacije v enako številnem zastopstvu, predsedoval pa mu je minister za pravosodje.

Upravnosodni sistem v Franciji je v kasnejši zgodovini doživel še številne reforme (Tratar, 2002:100).

3.1.4. UPRAVNO SODSTVO V FRANCIJI DANES

Francoski sistem upravnega sodstva je torej nastal v neki dovolj dolgi evoluciji t.im. administrativnih sporov (*contentieux administratif*), ki so se razvijali pred pokrajinskimi sveti (*Conseil de prefecture*) in Državnim svetom (*Conseil d'Etat*) kot organoma zaradi kontrole uprave. Za ta sistem je značilno predvsem, da se vodi upravni spor pred posebnim upravnim sodiščem oziroma Državnim svetom kot najvišjim upravnim sodiščem.

Veljavna ustava Republike Francije upravnega sodstva ne ureja, le delno pa opredeljuje svetovalno vlogo Državnega sveta. Položaj in organizacijo upravnega sodstva ter postopek v upravnih sporih ureja več zakonov, ordonans in dekretov, med katerimi so nekateri tudi že zelo stari in izhajajo tudi že iz konca dvajsetega stoletja, vendar pa so doživeli številne kasnejše spremembe – večje predvsem leta 1963 ter 1987, posamezne modifikacije pa tudi še v letu 1992.

Značilnost francoskega upravnega sodstva je v tem, da obstajata dve reda sodne oblasti, ki sta med seboj popolnoma ločena. Vrh sodnega reda (*l'ordre judiciaire*)

predstavlja Kasacijsko sodišče (*Court de cassation*), vrh upravnega reda pa Državni svet (*Conseil d'Etat*). Spore o pristojnosti med obema redoma rešuje posebno sodišče *Tribunal des conflits*, ki ga sestavlja enako število svetnikov Kasacijskega sodišča in svetnikov Državnega sveta, formalno pa mu predseduje ministrstvo za pravosodje.

Pristojnost med obema redoma sodstva je razdeljena tako, da je v pristojnosti sodnega sveta kazensko sodstvo in sojenje v sporih med posamezniki in upravo (*Administration*) ali med upravami pa je praviloma v pristojnosti sodišč upravnega reda.

3.1.4.1. ORGANIZACIJA IN PRISTOJNOST UPRAVNEGA SODSTVA

Sodišča upravnega reda so:

- 33 upravnih sodišč (*Tribunal administratif*)
- 5 pritožbenih upravnih sodišč (*Cour administrative d' appel*)
- Državni svet

To so sodišča tako imenovane splošne pristojnosti. Poleg teh pa je še veliko specializiranih upravnih sodišč, pri čemer kot stalno specializirano upravno sodišče s stalnimi sodniki in zaposlenim sodnim osebjem deluje le Računsko sodišče (*Cour des Comptes*).

V jurisdikcijo upravnega sodstva sodi odločanje o pritožbah (*recour*) proti posamičnim aktom pravnih oseb javnega prava (države, departmajev, občin, javnih ustanov), o pritožbah proti odločitvam fizičnih ali pravnih oseb civilnega prava, ki opravljajo javno, to se pravi upravno ali gospodarsko službo, o tožbah (*action*) zaradi odgovornosti javnih upravnih služb, o tožbah o pogodbah, če ima pogodba značaj upravne pogodbe (na primer prodaja nepremičnin države, koncesija javne službe), o tožbah v zadevah izterjave javnega dolga. Ta sodišča so pristojna na prvi stopnji tudi, kadar zakon to izrecno določa, kot na primer spori o veljavnosti občinskih volitev. Ne sodijo pa po izrecnih zakonskih določbah v pristojnosti upravnega reda sodstva spori, ki so sicer nastali iz delovanja uprave, pa gre za

povrnitev škode, povzročene z vozilom, spori glede posrednih davkov in spori o osebnih stanjih.

Upravna sodišča so splošno pristojna na prvi stopnji za sojenje o zadevah iz upravnosodne jurisdikcije, razen v primerih, ko sodi na prvi in zadnji stopnji Državni svet. Pritožbena sodišča odločajo o pritožbah zoper odločbe upravnih sodišč, razen v primerih, ko je določeno, da o pritožbi odloča državni svet. Zoper odločitve pritožbenih sodišč je ob določenih pogojih dovoljen kasaacijski priziv, o katerem odloča Državni svet. Državni svet pa odloča tudi o vseh pritožbah ali kasacijskih prizivih (odvisno od ravni specializiranih upravnih sodišč) zoper odločitve specializiranih upravnih sodišč.

Državni svet odloča na prvi in zadnji stopnji v zakonsko določenih zadevah, kot so pritožbe zaradi prekoračitve oblasti proti ordonansam (t.j. zakonom, ki jih izdaja vlada), reglementarnim ali individualnim dekretom (dekret je t.i. reglementarni akt – izvršilni predpis – ki ga lahko izda prvi minister, v določenih primerih pa Državni svet), individualni spori o imenovanju funkcionarjev, če je za imenovanje pristojen predsednik republike ali svet ministrov (to so visoki državni uradniki, državni svetniki, ambasadorji, prefekti in sodniki), o pritožbah zaradi prekoračitve oblasti proti reglementarnim aktom ministrov (minister lahko izda odlok, če je prvi minister nanj prenesel pooblastilo za izdajo izvršilnega predpisa) in še v nekaterih drugih zadevah.

Svetovalna funkcija Državnega sveta je dajanje mnenja k projektom zakonov in k vsem predlogom aktov reglementarne ureditve. Vlada mora obenem predložiti predpis v mnenje.

Stvarno pristojnost upravnih sodišč lahko razdelimo na štiri vrste sporov:

1. Pritožbe zaradi prekoračitve oblasti (*les recours pour excès de pouvoir*):

Le-te zahtevajo odpravo reglementarnega akta lokalne oblasti ali dekoncentrirane državne oblasti.

2. Spori polne jurisdikcije (*les recours de pleine juridiction*):

Pritožnik lahko poleg odprave akta zahteva odškodnino, sodišče pa lahko ob določenih pogojih tudi samo odloči o upravni stvari.

3. Spori interpretacije:

Gre za interpretacijo in oceno zakonitosti splošnega akta, ki jo zahteva sodnik sodnega reda.

4. Represivni spori:

Upravni sodnik izreka določene kazenske sankcije (npr. globa pri določenih vrstah prekrškov, ki posegajo v integriteto javnega področja).

Pred sprožitvijo upravnega spora pred upravnim sodiščem se je upravičenec vselej dolžan obrniti na pristojno upravo in šele, če z njeno odločitvijo ni zadovoljen oziroma če v določenem roku ni odločila o njegovi zahtevi (molk organa), lahko zahteva sodno varstvo. To velja tudi v primeru uveljavljanja škode, ki je bila povzročena z delovanjem uprave in o kateri je pristojno odločati upravno sodstvo.

Brez predhodne izčrpanosti upravne poti je mogoče sprožiti upravni spor samo v primeru, če gre za spor v zvezi z javnimi deli (na nepremičninah na račun javnopravne osebe), če gre za interpretacijski spor (ki ga sproži sodnik sodnega reda), ali če gre za represivne spore in v določenih z zakonom izrecno določenih primerih t.im. nujnega postopka (*procedure durgence*).

3.1.4.2. SESTAVA SODIŠČA

Upravno sodišče sodi v senatu (*chambre*) treh sodnikov tega sodišča, v določenih sporih pa v t.im. plenarni sestavi, katere velikost je odvisna od velikosti posameznega sodišča.

Pritožbena sodišča sodijo v senatu petih sodnikov tega sodišča.

Državni svet je razdeljen v dva organizacijska dela, in sicer:

1. *Sekcija za spore*: opravlja sodno funkcijo
Razdeljena je na dve podpodročji, na splošne spore in fiskalne spore. Prvo podpodročje je razdeljeno še na sedem podsekcij.
2. *Upravna sekcija*: opravlja funkcijo svetovanja, razdeljena je še na tri podsekcije.

Posebno vlogo ima vladni komisar (*commissaire du gouvernement*). Ta funkcija pomeni dejanskega predstavnika samo pred Upravno sekcijo Državnega sveta, kjer jo opravljajo državni uradniki, ki pripravljajo splošne akte v posameznih ministrstvih. V postopkih upravnega spora na vseh treh stopnjah pa se je ohranilo le tradicionalno ime, medtem ko je vladni komisar v resnici le sodnik, ki je član sodišča. Njegova funkcija je v predstavljanju pravnega stališča o zadevi in v oblikovanju predloga odločitve. Pravico ima prisostvovati in sodelovati na tajni seji senata, vendar pa nima pravice odločanja.

Upravni del Državnega sveta zaseda na plenarni generalni skupščini (*Assemblée Generale pleniere*), kadar daje mnenja k zakonskim projektom. Sicer pa je tudi ta del državnega sveta razdeljen na pet podsekcij.

3.1.4.3. SODNIKI UPRAVNIH SODIŠČ

Državni svetniki (*conseiller d'Etat*) ali člani Državnega sveta imajo položaj visokih državnih uradnikov (*fonctionnaire*). Sodniki upravnih in pritožbenih sodišč pa imajo položaj kot sodniki v sodnem *redu* (*magistrat au siege*). Člane Državnega sveta imenuje vlada na predlog ministra za pravosodje, pri čemer začenjajo praviloma kot sodni slušatelji (iz vrst diplomantov Nacionalne šole za upravo), ki s samo dolžino staža ob izpraznitvi prostega mesta napredujejo v naziv *maitre des requetes*, ti pa na enak način napredujejo v položaj državnih svetnikov. Za sodnike upravnih in pritožbenih sodišč pa velja vsebinsko enak režim, kot za sodnike sodnega reda, s tem da je ločenost obeh redov sodstva tako popolna, da je za te sodnike ustanovljen posebni sodni svet (*Conseil superieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel*).

3.1.4.4. POSTOPEK

V postopku pred upravnimi sodišči velja načelo pisnosti, inkvizitornosti, kontradiktornosti in tajnosti. Postopek upravnega spora praviloma nima suspenzivnega učinka. Njegova bistvena značilnost je tudi ta, da za razliko od sodnega reda v upravnem sporu velja precedenčni sistem. Odločitve Državnega sveta so precedensi in se kot takšni upoštevajo in navajajo. Vladni komisar jih vselej navaja in predlaga senatu, da jim sledi oziroma če se pojavijo tehtni razlogi za spremembo stališča, predlaga drugačno odločitev.

Inkvizitornost postopka se odraža v tem, da postopek vodi in usmerja sodnik, ki je pooblaščen, da po uradni dolžnosti opravi preiskavo zadeve, če je glede na stanje potrebna. Pisnost postopka se odraža v tem, da morajo stranke vse svoje navedbe podajati v pisni obliki in sodišče odloča na podlagi pisnega gradiva, na obravnavi pa imajo stranke možnost pisna stališča še ustno predstaviti in pojasniti. Pravilo, da sprožen upravni spor nima suspenzivnega učinka, ima svoje izjeme, kadar tako zakon izrecno določa. V določenih primerih pa ta učinek daje odločitev sodišča na podlagi izdelanih kriterijev Državnega sveta, ki so restriktivni.

Stranko zastopa pred sodiščem odvetnik. Zakon na prvi stopnji dovoljuje številne izjeme od tega pravila. Pred višjimi sodišči je obvezno zastopanje z odvetnikom, če stranka uveljavlja denarne zahtevke. Pred Državnim svetom pa mora stranko vselej zastopati odvetnik (ki je upravičen nastopati pred tem oziroma Kasacijskim sodiščem).

Po prejemu pritožbe ali tožbe predsednik upravnega sodišča določi sodnika poročevalca, ki je pristojen preveriti obstoj procesnih predpostavk upravnega spora (pristojnost, izčrpanost upravne poti). Za tem opravi preiskavo, če je potrebna za razjasnitev stvari in po njenem zaključku pripravi za javno obravnavo tri dokumente. V področju (*rapport*) analizira zahtevke in poglede strank ter predlaga pravne norme, ki jih je treba uporabiti. V zapisu (*note*) predstavi genezo spora in precezira pravne probleme. V predlogu sodbe (*projekt de jugement*) pa konkretizira predlog iz poročila. Zatem je spis predložen predsedniku senata, ki opravi revizijo poročila in

zadevo predloži vladnemu komisarju, ki redigira sklep (*conclusion*), ki ga bo predstavil na javni obravnavi.

Na obravnavi dobi besedo najprej poročevalec, nato stranke, pri čemer pa stranke glede na zahtevo po pisnosti postopka na sami obravnavi ne morejo navajati novih dejstev ali predlagati novih dokazov. Zatem vladni komisar pove svoj sklep, v katerem poda oceno dejanskih okoliščin in uporabe prava v zadevi.

3.1.4.5. PRITOŽBENI POSTOPEK

Zoper sodbo upravnega sodišča je dopustno vložiti pritožbo v roku dveh mesecev od njenega prejema na pritožbeno upravno sodišče oziroma Državni svet. Postopek s pritožbo je vsebinsko podoben postopku na prvi stopnji. Tudi v pritožbenem postopku se opravi tako imenovana preiskovalna seja, pri čemer se stališča razprave vselej posredujejo strankam, ki imajo določen čas, da povejo svoje stališče preden vladni komisar pripravi svoj sklep. Stranke pred pritožbenim sodiščem ne morejo navajati novih dejstev in ne predlagati dokazov, ki jih niso navajale oziroma predlagale že na prvi stopnji. Pritožbeno sodišče lahko sodbo potrdi, jo odpravi in samo sprejme odločitev, jo spremeni ali pa razveljavi in zadevo vrne v ponovno sojenje, kar pa se zelo redko dogaja.

3.1.4.6. KASACIJSKI PRIZIV

Zoper odločitev pritožbenega upravnega sodišča imajo stranke kasacijski priziv (*pourvoi en cassation*), ki je dopusten v roku dveh mesecev od prejema drugostopne odločbe. Kasacijski priziv, ki je sredstvo za uveljavljanje pravnih napak v sojenju, se obvezno predloži najprej posebni Komisiji za dovolitev (*Commission d'admission*). Komisija predstavlja filter kasacijskega odločanja, saj lahko presoja, ali so podani resni razlogi za izpodbijanje odločbe pritožbenega sodišča. Šele po njeni dovolitvi je zadeva predložena pristojni podsekciji v postopek, ki je vsebinsko podoben postopku pred upravnim sodiščem.

3.1.4.7. IZVRŠBA

Za izvršbo odločb upravnega sodstva skrbi posebna služba v okviru Državnega sveta, ki deluje na podlagi pritožbe posameznika, da uprava ne izvrši pravnomočne odločbe upravnega sodišča. Služba ima na razpolago sredstva opozorilne narave, to je, da pozove k izvršitvi, oziroma da vsako leto v letnem poročilu Državnega sveta objavlja, katere uprave niso izvršile sodb. Ima pa na razpolago tudi prisilno sredstvo, če uprava kljub opozorilu ne izvrši odločbe. Na podlagi zahteve upravičene stranke Državni svet odloči o prisilitvi (*astreinte*) tako, da izreče, da mora uprava v določenem roku izvršiti odločbo in če je ne bo, določi globo v znesku za vsak dan neizvršitve od tega roka naprej.⁸

⁸ Poročevalec Državnega zbora, I. 94/36, str. 69

4. OCENA STANJA IN RAZLOGI ZA SPREMEMBE V REPUBLIKI SLOVENIJI

Zgodovinski pregled stanja na področju upravnega sodstva se nanaša na ureditev in stanje v SFRJ, katere del je Slovenija do osamosvojitve bila in je kot taka morala sprejemati skupno zakonodajo. Ocena stanja in posledično razlogi za izdajo novega zakona so pokazali marsikatero pomanjkljivost.

Na zakonodajni ravni sodno varstvo zoper odločitve državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil je urejal Zakon o upravnih sporih.⁹ Z zakonom o upravnih sporih je bil določen postopek upravnega spora. Na tej podlagi je bilo v upravnem sporu pristojno odločati Vrhovno sodišče Republike Slovenije na prvi in zadnji stopnji. Zakonska ureditev, ki se je uporabljala se je pokazala kot neustrezna in je imela predvsem dve bistveni pomanjkljivosti, od katerih je prva predvsem pravne, druga pa dejanske narave. Zakon o upravnih sporih namreč ni bil v celoti skladen z zahtevami Evropske konvencije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin.¹⁰ Pri tem gre predvsem za zahtevo o kontradiktorni glavni obravnavi.

Druga bistvena pomanjkljivost pa je bila v dejanskem stanju v upravnem sodstvu, katerega temeljna značilnost je bila preobremenjenost in zaostanki v delu, ki grejo na škodo sodnega varstva »brez odlašanja« oziroma v razumnem času, kakor zahtevata Ustava Republike Slovenije¹¹ in omenjena evropska konvencija.

Pripad upravnih sporov je bil v letih po osamosvojitvi v stalnem porastu, kar je bila na eni strani posledica osamosvojitve Slovenije kot tudi posledica sprememb v pravnem redu države. V letu 1991 je znašal pripad upravnih sporov 652 zadev letno, v naslednjem letu pa že 1323 zadev, kar je pomenilo 103% povečanje.

⁹ Zakon o upravnih sporih, Ur. l. SFRJ, št. 4/77, popravek št. 60/77, se je v Republiki Sloveniji uporabljal na podlagi 4. člena Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 1/91-I

¹⁰ 6. člen Evropske konvencije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin

¹¹ Prvi odstavek 23. člena Ustave Republike Slovenije

V letu 1993 se je pripad povečal še za 40% glede na prejšnje leto. Takšno povečevanje pripada zadev je kljub namensko povečanemu številu sodnikov Vrhovnega sodišča pomenilo tudi nenehno povečanje števila nerešenih zadev, ki so od leta 1991 narasli od 317 zadev na 1796 zadev ob koncu leta 1993.

V strukturi zadev so v letu 1993 (torej v letu poprej, ko je Vlada določila predlog Zakona o upravnih sporih) predstavljale največji delež državljanstva (23%), zatem denacionalizacije (12%), carinske zadeve (11%), davčne zadeve, ukrepi urbanističnega inšpektorja itd.

Tako je Vlada Republike Slovenije na 98. seji dne 4. avgusta 1994 določila besedilo predloga Zakona o upravnih sporih, in ga na podlagi Poslovnika Državnega zbora poslala v prvo obravnavo in sprejem.¹²

4.1. REŠITVE

Po predlogu Vlade naj nov zakon temelji na uveljavitvi takšnega sodnega varstva, ki bo zagotavljalo neodvisno kontrolo zakonitosti zoper odločitve državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi le-ti odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih. Obenem Vlada predlaga dvostopenjsko sodno varstvo na načelu kontradiktornosti postopka. V skladu s temi načeli naj zakon uredi pristojnost in organizacijo upravnega sodstva. Za odločanje v upravnih sporih naj se na prvi stopnji ustanovijo specializirana sodišča s položajem višjih sodišč. Vrhovno sodišče RS naj bo pristojno odločati o pritožbah zoper njihove odločitve, poleg tega pa naj ima tudi prvostopno sodno pristojnost v primerih, v katerih narava zadev to zahteva.

V postopku upravnega spora naj sodišče bodisi presoja zakonitost predhodne, največkrat upravne odločitve (spor o zakonitosti), bodisi v primerih, ki jih zakon določa, samo odloča o pravici ali obveznosti (spor polne jurisdikcije). Postopek upravnega spora naj se uporablja tudi v primerih, v katerih se s posamičnimi akti ali dejanji posega v ustavne pravice, za kar je doslej obstajal poseben postopek za primere tako imenovanih nezakonitih dejanj uradnih oseb.

¹² Podlaga je bil 174. člen Poslovnika Državnega zbora

Vlada obenem predlaga, naj se z zakonom uredijo tista vprašanja postopka, ki so glede na naravo upravnega spora potrebna posebnega urejanja, medtem ko naj se za vsa druga vprašanja primerno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku, saj bi bilo identično urejanje nekaterih vprašanj (npr. vročanje, vabila, dokazi in izvajanje dokazov, potek glavne obravnave ipd.), ki jih tudi za primer upravnega spora že ustrezno ureja zakon o pravnem postopku, nepotrebno podvajanje zakonodaje. V skladu s tem naj se v tem zakonu uredijo predvsem pojem in položaj stranke, roki in stroški postopka, postopek s tožbo pred prvostopnim sodiščem in odločitev prvostopnega sodišča. Kot redno pravno sredstvo naj se predvidi pritožba, kot izredno pa zahteva za varstvo zakonitosti, ki naj jo ima zaradi varovanja zakonitosti državni tožilec Republike Slovenije. Predvidi naj se tudi obnova postopka kot tisto izredno pravno sredstvo, ki gre stranki in zadeva predvsem pomanjkljivosti dejanske narave v sodnem postopku.

Cilj predlaganih zakonskih rešitev je ureditev upravnega sodstva, ki bo skladna z zahtevami Evropske konvencije o človekovih pravicah, in ki bo omogočila učinkovito sodno kontrolo delovanja upravnih in drugih organov oziroma posameznikov, ki so pristojni odločati o pravicah in obveznostih posameznikov ali organizacij.

5. NORMATIVNA UREDITEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Način delovanja upravnega sodišča in njegove zakonitosti pri nas določa Zakon o upravnem sporu, Zakon o sodiščih in Zakon o sodniški službi.

Zakon o upravnem sporu ima pri nas določene posebnosti:

- Upravno sodišče odloča kot prvostopenjsko sodišče, pritožba zoper njegovo odločbo pa je možna neposredno na Vrhovno sodišče RS.
- Kontradiktornost postopka; pred tem je bil postopek pred Vrhovnim sodiščem le pismen, sedaj pa poteka na podlagi glavne obravnave.
- Pred razrešitvijo zadeve ima sodišče tudi dolžnost izdajanja začasnih odredb, kar pripomore k večjemu varovanju človekovih pravic v postopkih upravnih organov. Organ, zoper katerega je vložena tožba na izpodbijanje akta, mora začasno odložiti izvršitev le-tega na zahtevo tožnika, možno pa je tudi, da zahteva tožnik odložitev iz enakih razlogov od sodišča.
- V postopku je predvidena udeležba tretje osebe, npr. zastopnika javnega interesa.
- Institut vzorčnega postopka; olajša in predvsem pospeši razsojanje v istovrstnih zadevah. V primeru, da so na sodišču vložene tožbe zoper več kot dvajset upravnih aktov, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko ali isto pravno podlago, lahko sodišče po prejemu odgovorov na tožbe na podlagi ene tožbe izvede vzorčni postopek, ostale pa prekine.
- Ker novi postopek ni več pismen, ampak poteka na osnovi glavne obravnave, imajo stranke možnost sklenitve sodne poravnave.

5.1. UPRAVNO SODIŠČE REPUBLIKE SLOVENIJE

Na podlagi novega Zakona o upravnem sporu (Ur.list RS 50/97) je v Republiki Sloveniji začelo delovati Upravno sodišče s sedežem v Ljubljani, Tržaška 68a in zunanjimi oddelki v Mariboru, Celju in Novi Gorici.

Zakon o upravnem sporu (ZUS) je bil objavljen v Uradnem listu 50/97 z dnem 18.08.1997, veljati pa je začel z 2. septembrom 1997, torej petnajsti dan po objavi v Uradnem listu.

Glede postopka se je zakon začel uporabljati 1. januarja 1998, ko je z delom začelo tudi Upravno sodišče, ki ga do tedaj v Republiki Sloveniji nismo imeli. 1. decembra 1997 je bil za predsednika Upravnega sodišča RS imenovan Janez Breznik, ki je na tem položaju še danes. Upravno sodišče odloča na I. stopnji, v kolikor ni z zakonom drugače določeno, del pristojnosti odločanja na I. stopnji pa je po ZUS-u ohranilo Vrhovno sodišče RS. Zakon o Upravnem sporu v svojem 10. členu določa, da Vrhovno sodišče odloča v upravnem sporu na prvi stopnji o:

- zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države;
- sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, na izvolitve, na imenovanja in razrešitve oseb, ki jih izvoli, imenuje ali razreši predsednik države, državni zbor, državni svet ali vlada;
- sporih, ki se nanašajo na odločitve sodnega sveta ali personalne komisije, s katerimi se odloča o pravicah in obveznostih sodnikov in državnih tožilcev;
- zakonitosti aktov iz četrtega odstavka 1. člena tega zakona, ki so jih izdali državni organi oziroma nosilci javnih pooblastil na ravni države (gre za akte državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, izdanih v obliki predpisa, kolikor urejajo posamična razmerja);
- zakonitosti upravnih aktov, ki jih izda vlada ali Banka Slovenije ali drug njima po položaju enak državni organ;

Pristojnosti Vrhovnega sodišča so dodatno opredeljene še v prvem in drugem odstavku 94. člena ZUS-a, in sicer gre za določbi, ki pravita, da s 1. januarjem 1998 nadaljuje Vrhovno sodišče postopek v zadevah, ki jih je prejelo do 30. junija 1996, po predpisih, ki se uporabljajo do začetka uporabe tega zakona, in da je za denacionalizacijske zadeve, ki jih je Vrhovno sodišče prejelo pred 1. januarjem 1997, na prvi stopnji pristojno Vrhovno sodišče.

Instančno upravno sodstvo je utemeljeno iz več razlogov. S tem, ko je postala kontradiktornost postopka nujna v upravnem sporu, je enostopenjski upravni spor

postal neizvedljiv; obvezna glavna obravnava bi delo sodišča popolnoma paralizirala.

Drugi razlog za dvostopenjsko upravno sodstvo pa je nujnost uvedbe pritožbe kot rednega pravnega sredstva, kar nam tudi narekujejo mednarodni akti (Jerovšek, 1994:285).

Upravno sodišče odloča v senatu treh sodnikov, v kolikor zakon ne določa drugače.¹³ Zakon določa, da tudi Vrhovno sodišče odloča na prvi stopnji v senatu treh sodnikov, medtem ko o pritožbah zoper odločbe, ki jih je izdal senat upravnega sodišča, odloča v senatu petih sodnikov, o pritožbah zoper druge odločbe upravnega sodišča pa v senatu treh sodnikov.¹⁴

V sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in vrhovnim sodiščem odloča vrhovno sodišče v senatu petih sodnikov, medtem ko v sporih o pristojnosti med upravnim sodiščem in sodiščem splošne pristojnosti oziroma specializiranim sodiščem odloča vrhovno sodišče v senatu treh sodnikov.¹⁵

Število sodniških mest na Upravnem sodišču RS je določeno z aktom o določitvi števila sodniških mest. V letu 2002 je bilo nespremenjeno in je obsegalo 30 sodniških mest in mesto predsednika sodišča. V letu 2002 niso bila zasedena vsa sodniška mesta, tako da je med letom delalo na sedežu sodišča 18 sodnikov in predsednik sodišča, na Zunanjem oddelku v Mariboru 4 sodniki, na Zunanjem oddelku v Novi Gorici 3 sodniki in na Zunanjem oddelku v Celju 2 sodnici.

Upravno sodišče ima tri organizacijske enote:

- sodne oddelke na sedežu sodišča
- zunanje oddelke
- sodno pravne oddelke

Vsi sodniki so univerzitetni diplomirani pravniki z opravljenim pravniškim državnim izpitom. Glede položaja, izvolitev oz. imenovanja in razrešitev sodnikov

¹³ 11. člen Zakona o upravnem sporu

¹⁴ 12. člen Zakona o upravnem sporu

¹⁵ 13. člen Zakona o upravnem sporu

Upravnega sodišča veljajo določbe zakona o sodniški službi, oziroma določbe ZUS, kot je navedeno v 8. členu zakona o upravnem sporu: za sodnika Upravnega sodišča je lahko izvoljen, kdor izpolnjuje pogoje za višjega sodnika, ali, kdor ima poleg splošnih pogojev za izvolitev v sodniško funkcijo najmanj deset let izkušenj pri odločanju v upravnih stvareh.

Upravno sodišče ima tudi sekretarja sodišča, strokovne sodelavce, upravno – tehnične delavce, skladno z določili Zakona o sodiščih¹⁶ ter Odredbe pravosodnega ministra. Na zunanjih oddelkih sodi upravno sodišče glede na prebivališče oziroma sedež tožnika. Če tožnik nima prebivališča oziroma sedeža v Republiki Sloveniji, sodi upravno sodišče na zunanjem oddelku glede na kraj izdaje upravnega akta, ki se izpodbija s tožbo. Na sedežu pa sodišče sodi v zadevah azila in v davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov.¹⁷

5.2. NOVOSTI ZAKONA

Ker je Zakon o upravnem sporu tisti, ki v prvi vrsti opredeljuje in predpisuje delovanje Upravnega sodišča, naj opišem sam zakon. Upravno sodstvo je sedaj vsekakor organizirano drugače kot doslej. Ravno tako veljajo drugačna pravila postopka. Novi zakon je v primerjavi z dotedanjam zakonom o upravnih sporih nekdanje Jugoslavije prinesel pomembne novosti. Novi zakon namreč prinaša harmonizacijo s procesnimi standardi evropskih držav in omogoča učinkovito varstvo zakonitosti. Le – to se odraža v dvostopenjskem upravnem sporu, v odločanju na glavni obravnavi (kontradiktornost postopka), v udeležbi zastopnika javnega interesa, v možnosti izdajanja začasnih odredb za odložitev izvršitve upravnega akta, v možnostih sodišča, da meritorno odloča o stvari ter v enotnem varstvu vseh ustavnih pravic v ustavnem sporu, ki nimajo zagotovljenega posebnega sodnega varstva.

Razširjen je predmet upravnega spora.¹⁸

- To je običajno posamični upravni akt, ki ga izda državni organ, organ lokalne

¹⁶ Zakon o sodiščih, Ur. l. 19/94 – 28/00

¹⁷ 7. člen Zakona o upravnem sporu

¹⁸ 1., 2. In 3. člen Zakona o upravnem sporu

skupnosti ali nosilec javnih pooblastil, včasih pa tudi posamično dejanje katerega od navedenih subjektov. Ponavadi gre za dokončni posamični upravni akt, s katerim je kateri od subjektov odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne ali druge osebe, ki je lahko stranka v upravnem postopku.

- Upravni spor lahko zajema tudi neupravne, torej druge posamične akte državnih organov, organov lokalnih skupnosti ali nosilcev javnih pooblastil. To so na primer akti, izdani v volilnih postopkih, postopkih imenovanj ali razrešitev itd.
- Velja, da če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, je predmet spora tudi drug posamični akt, s katerim se posega v ustavne pravice posameznika.
- Predmet so lahko tudi spori med državo in občinami oziroma med določenimi (navedenimi) subjekti in nosilci javnih pooblastil, vendar le, če tako določa zakon. To so lahko posamična dejanja, s katerimi se posega v ustavne pravice, vendar v primeru, da ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Primer: zahtevki za vrnitev stvari, odvzete z izpodbijanim aktom, zahtevki za povrnitev škode, povzročene z izpodbijanim aktom.

Za obdobje pred sprejetjem Zakona o upravnem sporu je bila značilnost ureditve upravnega spora zlasti v tem, da glavna obravnava ni bila določena kot pravilo, in v tem, da se je končal na eni stopnji, kar pomeni, da praviloma ni bilo pritožbe. V upravnih sporih je odločalo Vrhovno sodišče Republike Slovenije, pritožba pa je bila dovoljena le, če jo je v določenih stvareh dopuščal poseben zakon. Do ustanovitve sedanjega Upravnega sodišča Republike Slovenije se je v upravnih sporih odločal oddelek za upravne spore pri Vrhovnem sodišču Republike Slovenije.

Razširjen je tudi krog strank upravnega spora¹⁹, in sicer so le-te: tožnik, toženec, zastopnik javnega interesa (državni pravobranilec) in prizadeta stranka. **Tožnik** je lahko vsaka fizična ter vsaka pravna oseba, naselje itd., torej vsak subjekt, ki uveljavlja, da je kakšna njegova pravica oziroma pravna korist z izpodbijanim

¹⁹ 17. – 20. člen Zakona o upravnem sporu

aktom kršena. Kot tožnik lahko nastopa tudi državni pravobranilec. **Toženec** je državni organ, organ lokalne skupnosti oziroma nosilec javnega pooblastila, ki je akt izdal na drugi stopnji, pri enostopenjskem odločanju pa organ, ki je izpodbijani akt izdal. Stranka je po novem tudi zastopnik javnega interesa. To je praviloma državni pravobranilec. **Prizadeta stranka** je fizična ali pravna oseba, ki bi ji bila odprava izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo.

Na splošno bi lahko spremembe v sodnem varstvu po novem Zakonu o upravnem sporu opredelila takole:

- dvostopenjsko sodstvo
- na prvi stopnji (kot pravilo) odloča upravno sodišče kot specializirano sodišče in Vrhovno sodišče (kot izjema)
- Vrhovno sodišče kot pritožbeno (drugostopenjsko) sodišče
- zadoščenost evropskim standardom
- razširjen krog strank
- večja kontradiktornost v celotnem postopku
- glavna obravnava kot pravilo (poudarek načelom javnosti, neposrednosti in ustnosti). Doslej je veljalo le pismenost, posrednost in nejavna seja kot pravilo.
- vzorčni postopek kot izraz načela ekonomičnosti postopka.

5.3. POTEK POSTOPKA PRED UPRAVNIM SODIŠČEM V SLOVENIJI

Upravni spor se začne s tožbo. Tožba je lahko izpodbijna (zahtevana je odprava akta), ali tožba zaradi molka organa (zahtevana je izdaja akta).²⁰ Tožba se vložijo neposredno pri sodišču, ki je pristojno za odločanje, ali pa se sodišču pošlje po pošti, lahko pa se da tudi na zapisnik pri pristojnem sodišču. Navesti je treba tožnikovo ime in priimek ter prebivališče oziroma njegovo ime in sedež, navesti upravni akt, zoper katerega je naperjena tožba, razložiti, zakaj se toži, predlagati, kako in v čem naj se upravni akt odpravi. Priložiti je potrebno tudi sam izpodbijani

²⁰ 31. člen Zakona o upravnem sporu

akt in morebitne dodatne listine, ki se nanj nanašajo.²¹ Tožba v upravnem sporu ne zadrži izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena, če zakon ne določa drugače. Organ, ki je pristojen za izvršbo, pa odloži na tožnikovo zahtevo izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne sodne odločbe, če bi se z izvršbo prizadela tožniku težko popravljiva škoda, odložitev pa ne nasprotuje javni koristi. Tožnik tožbo lahko umakne brez privolitve toženca preden se toženec na glavni obravnavi spusti v obravnavanje glavne stvari, če se glavna obravnava ne opravi, pa do odločitve sodišča. Sodišče na prvi stopnji odloči po opravljeni glavni obravnavi.²² Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave v primerih: če v pripravljalnem postopku ugotovi, da je bilo dejansko stanje v postopku za izdajo upravnega akta popolno in pravilno ugotovljeno, če dejansko stanje ni sporno ali pa če stranke v tožbi ali v odgovoru na tožbo glavne obravnave niso zahtevale.²³ Glavno obravnavo pa sicer vodi predsednik senata. Po oklicu zadeve pove bistveno vsebino spisa, nato dobi besedo tožnik, da razloži tožbo, za njim tožena stranka in druge stranke da razložijo svoja stališča. Na glavni obravnavi sodišče izvaja dokaze, kadar in koliko je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, pa dokazi niso bili že izvedeni v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta ali če druga dejstva kažejo na to, da jih je treba drugače presoditi, kot jih je presodil organ, ki je izdal izpodbijani upravni akt. O glavni obravnavi se piše zapisnik, v katerega se vpisujejo samo bistvena dejstva in okoliščine ter izrek odločbe. Zapisnik podpišeta predsednik senata in zapisnikar. Sodišče odloči o upravnem sporu s sodbo.²⁴ O vprašanjih, ki se tičejo postopka ali nastanejo v zvezi s postopkom, sodišče odloči s sklepom, v kolikor Zakon o upravnem sporu ne določa drugače.²⁵

S sodbo, s katero sodišče odpravi izpodbijani upravni akt, odloči tudi o tožnikovem zahtevku, da se mu vrnejo vzete stvari (npr. v primeru nezakonitega odvzema motornega vozila) ali povrne škoda. Pri odločanju o zakonitosti posamičnih aktov

²¹ 28. člen Zakona o upravnem sporu

²² Prvi odstavek 50. člena Zakona o upravnem sporu

²³ Drugi odstavek 50. člena Zakona o upravnem sporu

²⁴ 57. člen Zakona o upravnem sporu

²⁵ 64. člen Zakona o upravnem sporu

in dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika sme sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanj, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v ustavne pravice in vzpostavi zakonito stanje.²⁶

Pritožba se lahko vloži v petnajstih dneh od vročitve prepisa sodbe strankam. Vloži se pri sodišču, ki je izdalo sodbo na prvi stopnji. Pritožnik sme v pritožbi navajati nova dejstva in dokaze le, če se izkaže za verjetno, da jih brez svoje krivde ni mogel navesti oziroma predložiti do konca glavne obravnave, če je postopek tekel brez glavne obravnave, pa do konca postopka na prvi stopnji.

²⁶ 62. člen Zakona o upravnem sporu

6. STATISTIČNI PODATKI ZA REPUBLIKO SLOVENIJO

6.1. TEKOČI PRIPAD, PRENESENE ZADEVE IN SKUPNI OBSEG ZADEV V DELU

6.1.1. UPRAVNI SPORI

Leto 2002 je sodišče začelo s 5484 nerešenimi upravnimi spori, od katerih se je nanašalo na carinske zadeve 872 sporov, na davčne zadeve 980 sporov, na denacionalizacijske zadeve 645 sporov, na zadeve državljanstva 235 sporov, na zadeve socialnega varstva 44 sporov, na urbanistične in gradbene zadeve 364 sporov, na zadeve inšpekcijskega nadzorstva 522 sporov, na zadeve industrijske lastnine 88 sporov, na zadeve agrarnih operacij 41 sporov, na zadeve invalidov in žrtev vojnega nasilja 253 sporov, na zadeve tujcev 29 sporov, na azilne zadeve 7 sporov in na ostale vrste upravnih zadev 1404 spori.

TABELA 6.1.: Vrste in število zadev

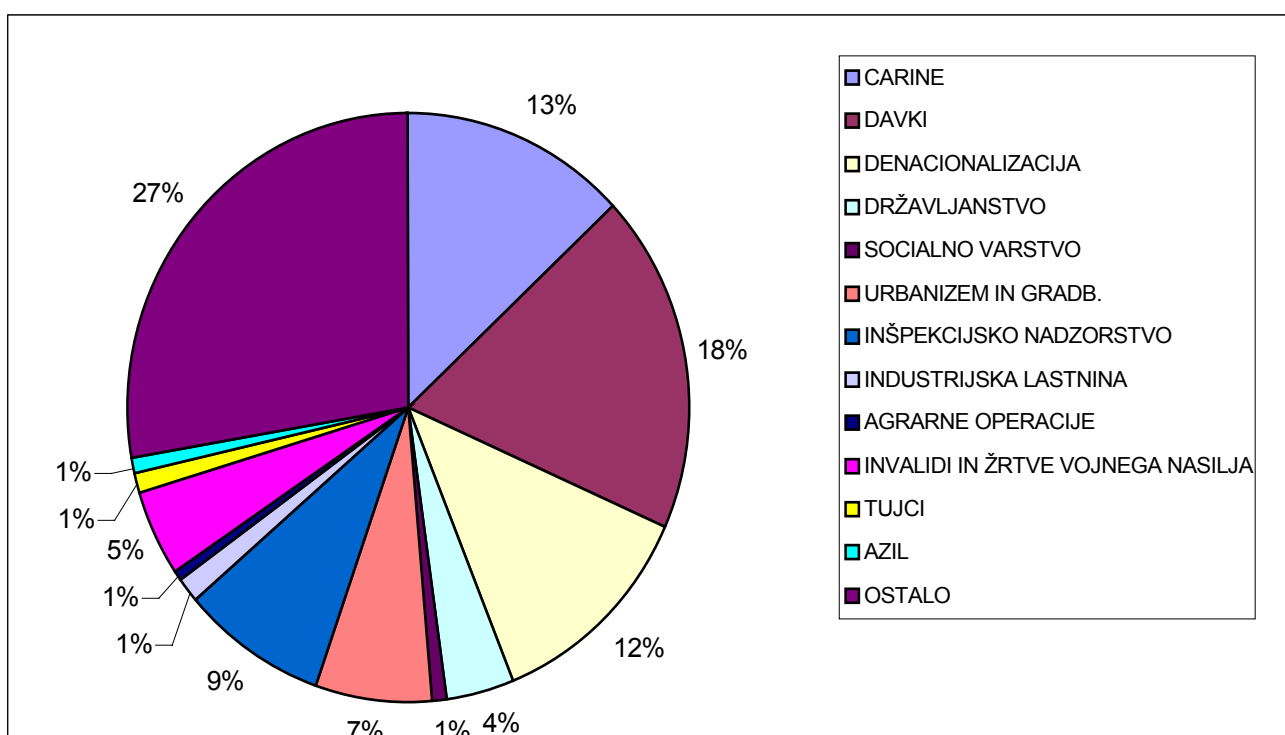
VRSTA ZADEVE	PRIPAD MED LETOM	SKUPAJ ZADEV V DELU
CARINE	337	1209
DAVKI	738	1718
DENACIONALIZACIJE	490	1135
DRŽAVLJANSTVO	129	364
SOCIALNO VARSTVO	17	61
URBANIZEM, GRADBENIŠTVO	258	622
INŠPEKCIJSKO NADZORSTVO	265	787
INDUSTRIJSKA LASTNINA	29	117
AGRARNE OPERACIJE	16	57
INVALIDI IN ŽRTVE VOJNEGA NASILJA	185	438
TUJCI	63	92
AZIL	69	76
OSTALO	1172	2576
SKUPAJ	3768	9252

VIR: Letno poročilo o delu Upravnega sodišča Republike Slovenije v letu 2002

Med letom 2002 je bilo pri sodišču sproženih 3768 upravnih sporov, tako da je imelo sodišče skupaj z navedenimi nerešenimi zadevami v tem letu v delu 9252 zadev, kar za Upravno sodišče glede na število sodnikov nedvomno predstavlja veliko obremenitev. Število sodnikov je bilo na dan 1.1.2002 28, ob koncu leta 2002 (stanje na dan 31.12.2003) pa 27.

Za lažjo predstavo podatke iz zgornje tabele prikazujem še v grafični obliki.

GRAF 6.2.: Vrste in število zadev



Z namenom ugotovitve gibanja števila novo pripadlih zadev predstavljam v nadaljevanju primerjavo med letoma 2001 in 2002.

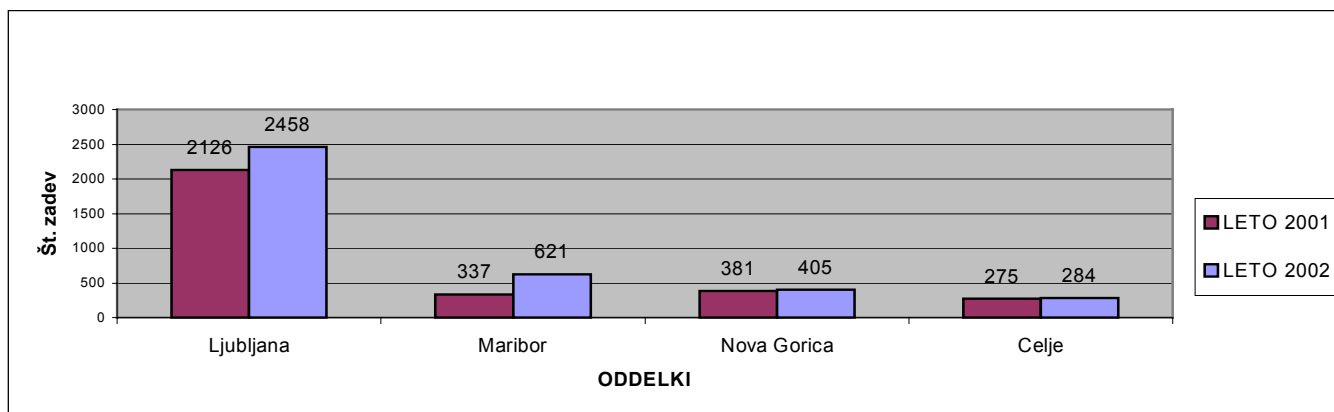
TABELA 6.3.: Primerjava pripada zadev za leti 2001 in 2002 po oddelkih

	LETO 2001	LETO 2002
<i>Ljubljana</i>	2126	2458
<i>Maribor</i>	337	621
<i>Nova Gorica</i>	381	405
<i>Celje</i>	275	284
SKUPAJ	3316	3768

VIR: Letno poročilo o delu Upravnega sodišča Republike Slovenije v letu 2002

Iz tabele vidimo, da se je skupno v letu 2002 v primerjavi z letom 2001 pripad novih zadev povečal po vseh oddelkih Upravnega sodišča. Na Zunanjem oddelku v Mariboru je na bistveno povečani obseg novih zadev vplivalo povečanje pripada carinskih in davčnih zadev ter zadev, ki se statistično vodijo pod rubriko ostalo (to so zadeve splošne upravne in davčne izvršbe, pristojbine za uporabo radijskih frekvenc, zadeve zemljiškega katastra, izterjava denarnih kazni za prekrške itn.). Enake statistične kategorije zadev so vplivale tudi na povečan obseg novih zadev na sedežu sodišča v Ljubljani. Za lažjo predstavo podatke iz Tabele 6.3. predstavljam še v grafični obliki.

6.2. GRAF 6.4.: Primerjava pripada zadev za leti 2001 in 2002 po oddelkih



Pripad zadev si je zanimivo pogledati še po vrsti oziroma strukturo zadev, saj so v primerjavi med letoma 2001 in 2002 obstajale razlike.

TABELA 6.5.: Primerjava pripada glede na vrsto oz. strukturo zadev za leti 2001 in 2002

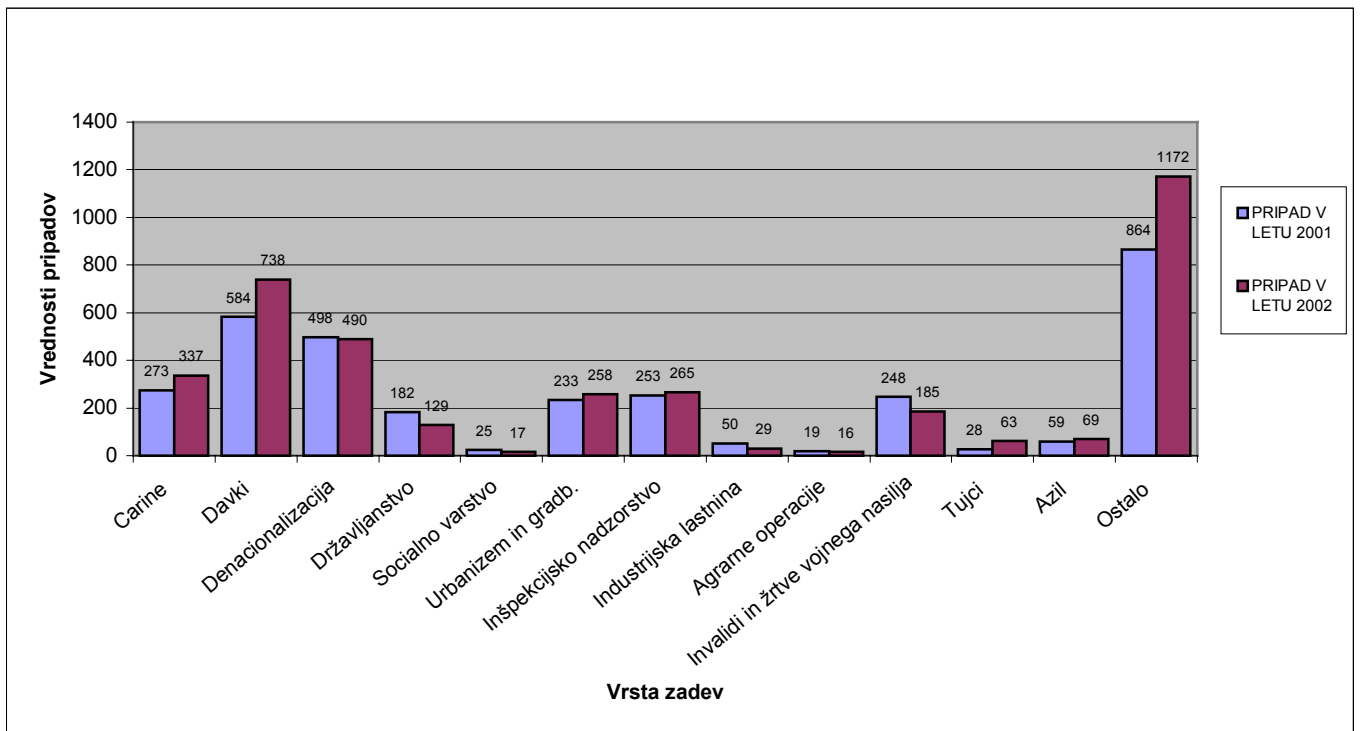
VRSTA ZADEV	PRIPAD V LETU 2001	PRIPAD V LETU 2002
Carine	273	337
Davki	584	738
Denacionalizacija	498	490
Državljanstvo	182	129
Socialno varstvo	25	17
Urbanizem in gradb.	233	258
Inšpekcijsko nadzorstvo	253	265
Industrijska lastnina	50	29
Agrarne operacije	19	16
Invalidi in žrtve vojnega nasilja	248	185
Tujci	28	63
Azil	59	69
Ostalo	864	1172
S K U P A J	3316	3768

VIR: Letno poročilo o delu Upravnega sodišča Republike Slovenije v letu 2002

Iz tabele razberemo, da se je pripad zadev, vloženih leta 2002, v primerjavi z letom 2001 povečal za 452 zadev oziroma 13,5%. Najpomembnejše povečanje glede na strukturo zadev je nastopilo pri davkih, kjer se je število novih zadev povečalo za 154 zadev oziroma 26,4%, dalje na področju carin, kjer se je število novih zadev povečalo za 64 zadev oziroma 23,4%, ter na področju azila (za 10 zadev oziroma za 16,9%). Zlasti pomembno je nadaljnje povečevanje števila zadev na področju davkov. V zvezi s tem naj omenim podatek, da se je le-to v primerjavi s pripadom v letu 2000 (273 zadev) povečalo kar za 170%, kar ni samo posledica intenzivnejšega reševanja zadev na upravni pritožbeni stopnji, temveč to število kaže, da se tožniki, tako posamezniki kot pravne osebe, v vedno večjem številu odločajo za izpodbijanje davčnih odločb v upravnem sporu.

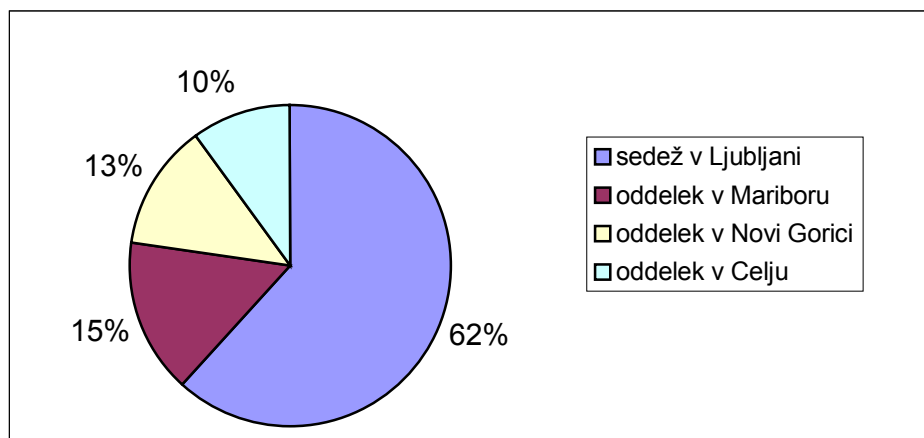
Za lažjo predstavbo prikazujem podatke iz Tabele 6.5. še v grafični obliki.

GRAF 6.6. : Primerjava pripada glede na vrsto oz. strukturo zadev za leti 2001 in 2002



Glede na odstotek pripadlih zadev glede na sedež oz. oddelek sodišča je slika naslednja:

GRAF 6.7.: Odstotek pripadlih zadev po oddelkih sodišča



Od skupnega števila zadev v delu (9252) je po 7. členu zakona o upravnem sporu odpadlo na sedež sodišča 5725 zadev ali 61,9% vseh zadev v delu, na Zunanji oddelek v Mariboru 1429 zadev ali 15,4%, na Zunanji oddelek v Novi Gorici 1202 zadevi ali 13%, na Zunanji oddelek v Celju pa 896 zadev ali 9,9%.

Glede na razpored sodnikov po organizacijskih enotah sodišča (na sedežu v Ljubljani je bilo zaposlenih 66,6 % vseh sodnikov, na zunanjih oddelkih pa: v Mariboru 14,8 %, v Novi Gorici 11,1% in v Celju 7,4 % vseh sodnikov) so bili torej po številu zadev najbolj obremenjeni sodniki na zunanjih oddelkih v Novi Gorici in v Celju, v okviru sedeža sodišča pa so bile najbolj obremenjene sodnice z oddelka za javne finance. Zato je bilo v letu 2002 odločeno, da pri reševanju starejših zadev v oddelku v Novi Gorici delno sodeluje en sodnik s sedeža sodišča, pri reševanju starejših zadev s področja javnih financ iz delokroga sedeža sodišča pa ena sodnica z Zunanjega oddelka v Mariboru. V nadaljevanju tega dela bo razvidno, so sodniki navedenih zunanjih oddelkov in navedenega sodnega oddelka na sedežu sodišča še vedno močnejše obremenjeni kot ostali sodniki sodišča, zato bodo tudi v letu 2003 potrebni ukrepi za uravnovešanje obremenjenosti oddelkov.

6.1.2. RAZNE UPRAVNE ZADEVE

Ob zgoraj predstavljenih upravnih zadevah je bilo na sodišču v letu 2002 skupaj v delu še 2008 upravnih zadev. Večina tovrstnih zadev se je nanašala na informacije o tem, ali je zoper dokončne upravne akte vložena tožba v upravnem sporu, dalje na ugotavljanje pravnomočnosti sodnih odločb, izdanih v upravnih sporih, del raznih upravnih zadev pa tudi na razjasnjevanje vlog posameznikov oziroma pravnih oseb, iz katerih ni bilo mogoče razvideti, ali predstavljajo tožbe v upravnem sporu, ali vloge s področja sodne uprave. Manjše število raznih upravnih zadev se je nanašalo tudi na zaprosila Državnega pravobranilstva Republike Slovenije v zvezi z reševanjem vlog, s katerimi so se posamezniki iz Republike Slovenije obrnili na Evropsko sodišče za človekove pravice v stvareh iz pristojnosti Upravnega sodišča Republike Slovenije.

6.2.2. ZADEVE BREZPLAČNE PRAVNE POMOČI

Na podlagi Zakona o brezplačni pravni pomoči je bilo pri tem sodišču v letu 2002 vloženih 32 prošelj za odobritev brezplačne pravne pomoči v zvezi z zadevami iz pristojnosti tega sodišča. Prvi pravni nasvet v smislu 25. člena zakona o brezplačni pravni pomoči pa je bil zaprosen in dan v 66 – ih primerih. Za prvi pravni nasvet se šteje pojasnilo upravičencu o pravnem položaju v njegovi zadevi in kratek nasvet o možnosti za sklenitev izvensodne poravnave, o pravicah in obveznostih pri uvedbi postopka, o pristojnosti sodišča, o procesnih pravilih, stroških in načinu izvršitve odločbe. Upravičenec ima v isti zadevi pravico samo do enega prvega pravnega nasveta.

6.3. REŠENE ZADEVE

6.3.2. UPRAVNI SPORI

6.3.2.1. OBSEG REŠENIH ZADEV

V letu 2002 je sodišče rešilo skupaj 4342 upravnih sporov, kar je 12,6% več kot v letu 2001. Od skupnega števila rešenih zadev odpade na spore, začete v letu 1995 1 zadeva, na spore, začete v letu 1996 4 zadeve, na spore začete v letu 1997 3 zadeve, na spore, začete v letu 1997 3 zadeve, na spore, začete v letu 1998 14 zadev, na spore, začete v letu 1999 591 zadev (ali 13,6% vseh rešenih zadev), na spore, začete v letu 2000 1599 zadev (ali 36,8% vseh rešenih zadev), na spore, začete v letu 2001 1449 zadev (ali 33,4% vseh rešenih zadev), ter na spore, začete v letu 2002 681 zadev (ali 15,9% vseh rešenih zadev).

Primerjava strukture rešenih zadev glede na leto pripada s strukturo, navedeno v poročilu za leto 2001 kaže, da se čas trajanja reševanja zadev pomembno skrajšuje, saj so odstotki rešenih zadev, pripadlih v tekočem, preteklem in predpreteklem letu precej višji, kot so znašali v letu 2001.

Od zadev, v katerih so bile vložene tožbe v letu 2001, je sodišče reševalo predvsem prednostne zadeve: denacionalizacijske zadeve, zadeve državljanstva, spore v

zvezi z lokacijskimi dovoljenji, spore iz industrijske lastnine itd. Od zadev, v katerih so bile tožbe vložene v letu 2002, pa predvsem zadeve, ki so bile po zakonu nujne: spore v zvezi z azilom, spore v zvezi z brezplačno pravno pomočjo, zadeve, v katerih je bilo treba sodno varstvo v upravnem sporu odkloniti (prepozno vložene tožbe, nedopusten predmet upravnega spora, nepristojnost upravnega sodišča ipd.), ter posamezne zadeve, ki so bile glede na njihovo pomembnost ali odmevnost obravnavane v smislu 2. odstavka 159. člena Sodnega reda kot prednostne (to so bile zlasti pomembnejše urbanistične oziroma gradbene zadeve, spori v zvezi s priznanjem statusa žrtve vojnega nasilja, spori v zvezi z imenovanjem oziroma razrešitvijo posameznih nosilcev funkcij oziroma služb ali nazivov ter spori, ki so se nanašali na vprašanja razlage zakona, pomembna za nadaljnjo upravno in upravnosodno prakso.

Strukturo rešenih zadev glede na vrsto zadeve in leto sprožitve upravnega spora ponazarjam v tabeli.

TABELA 6.8.: Struktura rešenih zadev glede na vrsto zadeve in leto sprožitve upravnega spora

VRSTA ZADEVE	LETO VLOŽITVE								skupaj
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
<i>Carine</i>	/	/	/	/	148	370	135	8	661
<i>Davki</i>	/	1	/	/	65	289	157	46	558
<i>Denacional.</i>	/	/	1	3	14	160	360	75	613
<i>Državljan.</i>	/	1	/	1	21	31	127	32	213
<i>Soc. varstvo</i>	/	/	/	1	4	14	8	4	31
<i>Urb. In gradb.</i>	/	/	/	/	30	102	97	31	260
<i>Inšp. Nadzor.</i>	/	/	1	2	73	183	104	28	391
<i>Ind. Lastn.</i>	/	/	/	2	8	31	32	1	74
<i>Agr. oper.</i>	/	/	/	1	14	11	4	/	30
<i>Inval. In ŽVN</i>	/	/	/	1	21	53	112	82	269
<i>Tujci</i>	/	/	/	/	/	9	8	24	41
<i>Azil</i>	/	/	/	/	/	/	7	66	73
<i>Ostalo</i>	1	2	1	3	193	346	298	284	1128
SKUPAJ	1	4	3	14	591	1599	1449	681	4342

VIR: Letno poročilo o delu Upravnega sodišča Republike Slovenije v letu 2002

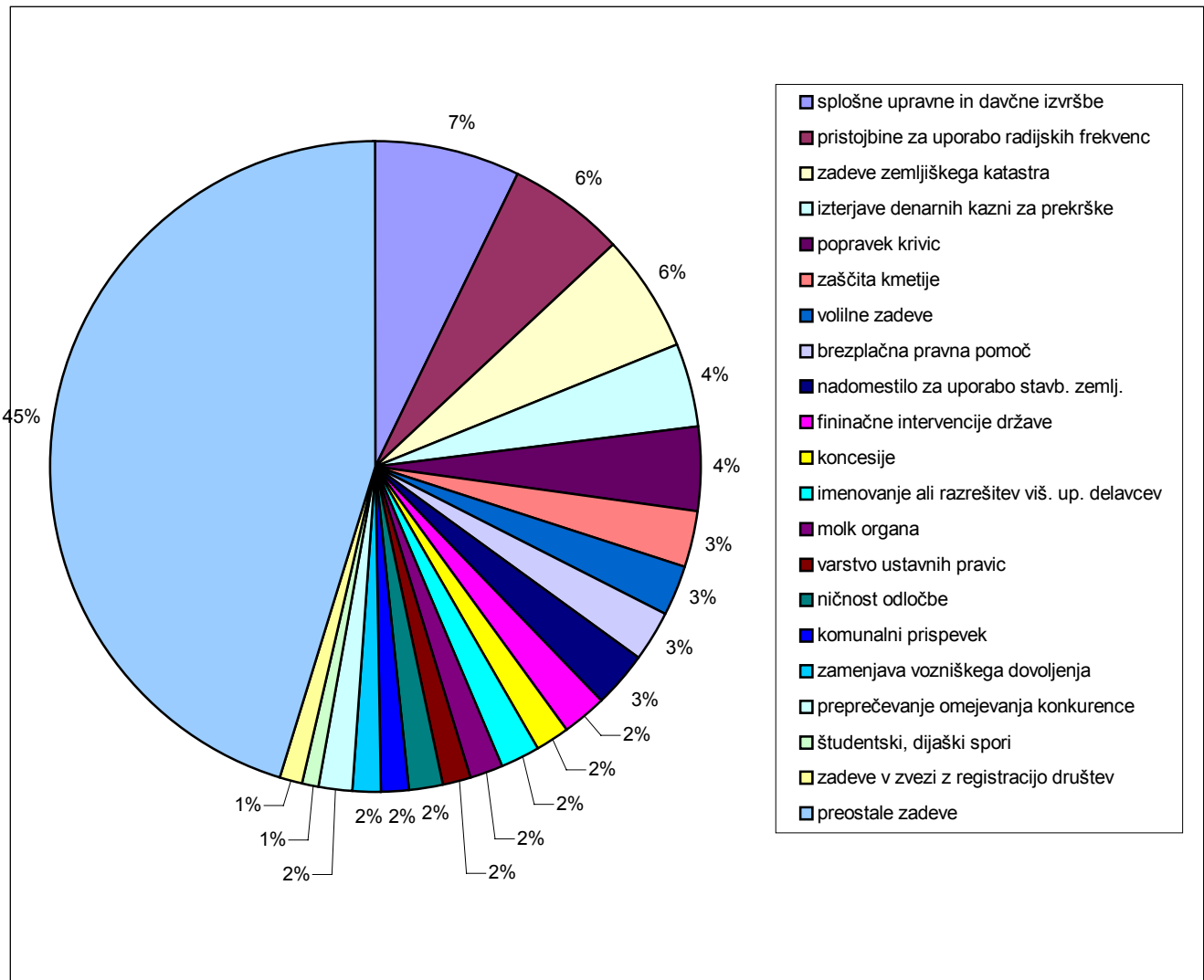
Iz tabele vidimo, da je bilo v letih od 1999 do vključno 2002 največ rešenih zadev s področja carin, davkov, denacionalizacije, inšpekcijskega nadzorstva, kjer je bilo tudi največ vloženih tožb.

Med 1128 rešenimi zadevami iz rubrike »ostalo« se je 7,1% zadev nanašalo na splošno upravno in davčno izvršbo, 5,9% na pristojbine za uporabo radijskih frekvenc, 5,8% na zadeve zemljiškega katastra, 4,3% na izterjavo denarnih kazni za prekrške, 4,2% na popravo krivic, po 2,6% na zaščito kmetije, volilne zadeve v zvezi s splošnimi lokalnimi volitvami, na upravne spore v zvezi z dodelitvijo brezplačne pravne pomoči, na nadomestilo za uporabo stavbnega zemljišča, 2,2% na zadeve v zvezi s finančnimi intervencijami države na področju opravljanja dejavnosti, po 1,9% na spore v zvezi s koncesijami in v zvezi z imenovanjem ali razrešitvijo višjih upravnih delavcev, po 1,5% na spore v zvezi z molkom organa, varstvom ustavnih pravic, ničnostjo odločbe, komunalnim prispevkom, zamenjavo voznškega dovoljenja in preprečevanjem omejevanja konkurence ter po 1% na študentske oziroma dijaške spore, na izdajo potrdila oziroma na zadeve v zvezi z registracijo društev.

Izmed preostalih zadev iste rubrike so se nekatere nanašale na napredovanje v pedagoški naziv, na odobritev pravnega posla, na vojaško dolžnost, na uporabna dovoljenja, na vračanje premoženja agrarnih skupnosti, na izdajo dovolilnic za mednarodni cestni promet, na izvrševanje kazni zapora, na določitev obratovalnega časa gostinskih obratov, na imenovanje oziroma razrešitev direktorjev javnih podjetij, na vračilo depozita, na status oziroma pravice vojnih veteranov in tako naprej. Drugih posamičnih zadev, statistično vodenih v navedeni rubriki zaradi njihove številnosti in raznolikosti ni mogoče posebej citirati, čeprav je vsaka izmed njih med drugim pomembna zato, ker zahteva posebno proučevanje zakonske oziroma podzakonske ureditve, ki se je nanjo nanašala.

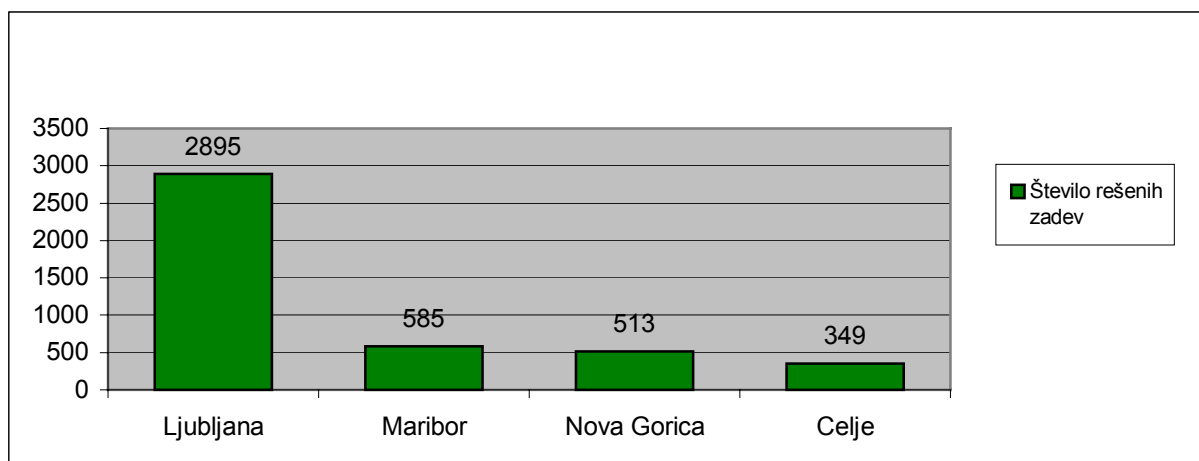
Za lažjo predstavitev podatke iz rubrike »ostalo« prikazujem na naslednji strani še v grafični obliki.

GRAF 6.9.: Prikaz rešenih zadev iz rubrike ostalo v odstotkih



Od skupnega števila rešenih upravnih sporov je bilo 2895 zadev ali 66,7% rešenih na sedežu sodišča, 585 ali 13,5% na Zunanjem oddelku v Mariboru, 513 zadev ali 11,8% na Zunanjem oddelku v Novi Gorici ter 349 zadev ali 8,0% na Zunanjem oddelku v Celju. Razmerja v številu oziroma odstotku rešenih zadev med posameznimi organizacijskimi enotami so se v primerjavi z letom 2001 (ko je Ljubljana rešila 65,1%, Maribor 12,7%, Nova Gorica 13,5% in Celje 8,5%) spremenila v korist sedeža sodišča in Zunanjega oddelka v Mariboru.

Graf 6.10.: Število rešenih zadev glede na sedež oz. oddelek sodišča



Največ zadev so sodniki rešili na sedežu v Ljubljani, nato na Zunanjem oddelku v Mariboru, sledita Zunanji oddelki v Novi Gorici in Celju.

Primerjava razmerja med odstotkom sodnikov po organizacijskih enotah sodišča in med odstotkom rešenih zadev po organizacijskih enotah sodišča pokaže visoko stopnjo korelacije, pri čemer je v zvezi z odstotkom rešenih zadev, ki se nanaša na Zunanji oddelki v Mariboru treba upoštevati, da je vodja oddelka v Mariboru pretežno del leta 2002 sodelovala pri reševanju zadev s področja javnih financ iz delokroga sedeža sodišča. To pomeni, da je prispevek sodnikov posameznih organizacijskih enot sodišča k doseženemu rezultatu sodišča kot celote v povprečju sorazmerno izenačen na kar tudi sicer kažejo statistični podatki o številu rešenih zadev za posamezne sodnike.

6.4. NAČIN REŠITVE ZADEV

Od skupnega števila 4342 rešenih zadev je bila v 603 primerih (13,9% vseh rešenih zadev) tožba zavržena ali umaknjena, v 2307 primerih (53,1% vseh rešenih zadev) tožba zavrnjena, v 1307 primerih (30,1% vseh rešenih zadev) pa je bilo tožbi ugodeno, od tega zaradi nepravilne uporabe materialnega prava v 395 primerih (37,4% vseh ugodenih tožb), zaradi bistvene kršitve določb postopka v 347 primerih (26,5% vseh ugodenih tožb), zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja v 552 primerih (42,2% vseh ugodenih tožb) ter zaradi drugih razlogov v 13 primerih (1,0% vseh ugodenih tožb). V letu 2002 sodišče ni v nobenem primeru odločilo v sporu polne jurisdikcije (61. člen ZUS), 125 zadev (2,9% vseh rešenih zadev) pa je bilo rešeno na drug način (z združitvijo postopkov, z odstopom zadev stvarno pristojnemu sodišču ipd.). Iz navedenega sledi, da so bili tožniki uspešni v 39,1% vseh meritorno rešenih zadev oziroma v 30,1% vseh rešenih zadev. Navedena odstotka uspešnosti tožb v primerjavi z letom 2001, ko so bili tožniki uspešni v 35,5% vseh meritorno rešenih zadev oziroma 29,1% vseh rešenih zadev, kažeta na to, da se je kvaliteta sojenja v preteklem letu ne glede na povečano število obsega rešenih zadev, ohranila.

Primerjalni podatki o načinu rešitve za sodišče kot celoto (USRS) in za posamezne organizacijske enote so (v odstotkih od rešenih zadev) prikazani v Tabeli 6.11.

TABELA 6.11.: Prikaz podatkov o načinu rešitve zadev za Upravno sodišče Republike Slovenije kot celoto in za posamezne organizacijske oddelke

NAČIN REŠITVE	USRS	LJ	MB	NG	CE
<i>TOŽBA ZAVRŽENA ALI UMAKNJENA</i>	13,9%	12,8%	15,8%	16,2%	16%
<i>TOŽBA ZAVRNJENA</i>	53,1%	54,7%	57,1%	53,6%	32,7%
<i>TOŽBI UGODENO</i>	30,1%	29,6%	23,6%	26,7%	50,4%

VIR: Letno poročilo o delu Upravnega sodišča Republike Slovenije v letu 2002

Iz tabele vidimo, da je bilo glede na sodišče kot celoto, v več kot polovici rešenih zadev tožba zavrnjena, in sicer iz različnih razlogov kot so: nepravilna uporaba materialnega prava, kršitve pravil postopka, nepravilne ugotovitve dejanskega stanja in drugih razlogov.

V letu 2002 je bilo v 3768 upravnih sporih, v katerih se je postopek na prvi stopnji končal, ter v zvezi z 154 sklepi o zahtevah za izdajo začasne odredbe vloženih skupaj 1454 pritožb, kar pomeni, da je bila pritožba vložena v nekaj več kot vsaki tretji rešeni zadevi (v 36,3% vseh rešenih zadev), medtem ko so bile v letu 2001 pritožbe vložene v 28,3% rešenih glavnih zadev. Povečanje števila vloženih pritožb v glavnih zadevah je deloma posledica večjega števila na prvi stopnji rešenih zadev v letu 2002, deloma pa tudi posledica dejstva, da je bilo število davčnih in denacionalizacijskih zadev, rešenih v letu 2002, precej večje kot v letu 2001, v tovrstnih zadevah pa stranke še zlasti pogosto vlagajo pritožbe.

V letu 2002 je bilo pravnomočno končanih 3752 zadev, kar je 3,9% več, kot je bilo pravnomočno končanih zadev v letu 2001. Od posameznih vrst zadev je v preteklem letu postalo pravnomočnih 611 carinskih zadev, 379 davčnih, 455 denacionalizacijskih zadev, 330 zadev invalidov in žrtev vojnega nasilja, 243 zadev urbanizma in gradbeništva, 295 zadev inšpekcijskega nadzorstva itd. Tudi ti

podatki, zlasti tisti, ki se nanašajo na davke in denacionalizacijo, potrjujejo gornjo ugotovitev, da so pritožbe v tovrstnih zadevah vložene pogosteje kot v drugih vrstah zadev.

7. ZAKLJUČEK

Delovno hipotezo, ki sem si jo zastavila v uvodu, lahko na podlagi dejstev, ki sem jih navajala v pričujočem diplomskem delu, potrdim. Glede na to, da delovanje upravnih sodišč v prvi vrsti izhaja iz upravnega spora, lahko zaključim, da je predvsem s sprejetjem novega zakona o upravnem sporu in ustanovitvijo Upravnega sodišča Republike Slovenije, bil narejen pomemben napredek za varstvo zakonitosti in varstvo pravic posameznikov in pravnih oseb ter na splošno za uresničevanje že z ustavo zajamčene pravice do sodnega varstva. Novi upravni spor ne predstavlja več samo kontrole zakonitosti upravnih aktov, pač pa se kontrola zakonitosti razširja na vse posamične in druge akte volilnih organov, na spore, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja, na imenovanja in razrešitve, ki jih izvajajo najvišji organi oblasti, na odločitve sodnega sveta ali personalne komisije, če za te spore ni predvideno drugo sodno varstvo. Kontrola zakonitosti zajema tudi predpise, ki urejajo posamična razmerja. Še posebej pomembno pa je dejstvo, da upravni spor predstavlja generalno in univerzalno upravno sodno varstvo glede zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Zelo pomembno je tudi dejstvo, da je obseg sodne kontrole z novim upravnim sporom polne jurisdikcije razširjen tako, da lahko prvostopno sodišče poleg presoje zakonitosti odloča meritorno o stvari sami, ne da bi zadevo vračalo v ponovno odločanje upravi (toženi stranki), če je zaradi narave pravice to potrebno. S tem postane upravno sodno varstvo izjemno učinkovita zaščita posameznika pred nezakonitim ravnanjem državne uprave in drugih državnih organov.

Slovenski model upravnega sodstva je povzet po francoskem sistemu. Po nemškem zgledu, ki ga sicer v diplomskem delu nisem posebej obravnavala, pa je povzet vzorčni postopek, ki omogoča, da o istovetnih tožbenih zahtevkih razsodi sodišče o enem, nato pa, po njegovi pravnomočnosti, na temelju tega vzorca, brez obravnave, o vseh ostalih istovetnih ali sorodnih zahtevkih.

V Sloveniji je vzpostavljeno dvostopenjsko upravno sodstvo, ki je na prvi stopnji specializirano upravno sodstvo v okviru Upravnega sodišča Republike Slovenije in

njegovih oddelkov v Celju, Mariboru in Novi Gorici, na drugi stopnji pa je pritožbena instanca Vrhovno sodišče, ki je v nekaterih zadevah prvostopenjsko in drugostopenjsko sodišče. S tem je zadoščeno tudi najvišjim evropskim standardom, po katerih mora biti zoper odločitev sodišča prve stopnje možna tudi pritožba.

Glede na to, da je z novim zakonom o upravnih sporih določena dosledna izvedba načela kontradiktornosti v postopku na prvi stopnji, sodišče na prvi stopnji odloča na glavni obravnavi in tako ni več odvisno od spisnih podatkov. S tem se zagotavlja »pošteno sojenje« in »enakost orožja« med tožnikom in tožencem, ki predstavlja oblast v razmerju do posameznika. Pomembno je poudariti tudi to, da lahko sodišče z začasno odredbo, do svoje odločitve, zadrži izvršitev akta, ki se izpodbija. S tem s svojo začasno ureditvijo v trajajočem nezakonitem ali neustavnem stanju odvrne hujše škodljive posledice. Omenim naj tudi, da Upravno sodišče Republike Slovenije doslej večino zadev ni reševalo na podlagi glavnih obravnav, ampak na nejavnih sejah. Razlog za to je v še vedno precejšnjem obsegu nerešenih zadev, saj je jasno, da reševanje na glavnih obravnavah zahteva več sodniškega časa, kar bi ob nespremenjenem številu sodnikov pomenilo podaljšanje trajanja postopkov. Ob tem lahko zaključim, da ima upravno sodišče izjemno moč in podano učinkovito varstvo morda najobčutljivejših pravic, ki jih varuje upravno sodstvo

Po besedah predsednika sodišča g. Janeza Breznika sodniki Upravnega sodišča delajo dobro in strokovno, na kar kažejo tudi statistični podatki, saj je bilo v letu 2002 na Vrhovnem sodišču potrjenih 80% sodb. Sodniki so v letu 2002 rešili več zahtevnejših zadev v primerjavi s preteklimi leti, denimo davčnih, denacionalizacijskih in azilnih zadev. Pripad prvih se je zelo povečal, kar ni le posledica intenzivnejšega reševanja zadev na upravni pritožbeni stopnji, ampak se očitno tožniki – tako posamezniki kot pravne osebe – v vedno večjem številu odločajo za izpodbijanje davčnih odločb v upravnem sporu. Ob vsem tem pa obstaja tudi dejstvo, da so sodniki, v vseh teh letih odkar v Sloveniji obstaja upravno sodišče, zelo malo zadev rešili na glavnih obravnavah. Glavni razlog za to je še vedno veliko zaostankov. Težko je napovedati, ali bo z vstopanjem evropskega prava v naš pravni prostor drugače.

8. LITERATURA

Tratar, Boštjan: Upravni spor: varstvo pravic in kontrola uprave v upravnem sporu, Založba Bonex, Ljubljana, 2002, str. 57-248.

Žontar, Jože, Struktura uprave in sodstva na Slovenskem od srede 18. stoletja do leta 1848, DZS, Ljubljana, 1998, str. 25-105.

Breznik, Janez: Letno poročilo o delu Upravnega sodišča Republike Slovenije v letu 2002, Upravno sodišče RS, Ljubljana, 2003.

Vukelić, Majda: Statistični podatki niso spodbudni, DELO, 15.03.2003, str. 2.

Jerovšek, Tone: Novi upravni spor – razlogi za prehajanje od konkurenčne naravnosti k sodelovanju – malopodjetniške mreže, Pravna praksa, Ljubljana, št. 383, 18.09.1997, str. 1.

Jerovšek, Tone: O delovanju upravnega sodstva in o upravnem sporu v luči Evropske konvencije, Podjetje in delo, Ljubljana, št. 5, 21.09. 1995, str. 718.

Jerovšek, Tone: Nova ureditev upravnega spora, Podjetje in delo, Ljubljana, št. 5, 15.10. 1994, str.692.

Polič, Vasilij: Upravni spor, Pravna praksa, Ljubljana, št. 296, 10.03.1994, str. 21.

Jerovšek, Tone: Nekatera vprašanja nove ureditve upravnega spora, Javna uprava, Ljubljana, št. 3, letnik 30, str. 285 – 307.

Strojin, Gregor: Ob ustanovitvi Upravnega sodišča RS, 1. del, Pravna praksa, Ljubljana št. 392, Gospodarski vestnik, str. 24 – 25.

Ilešič, Mirko: Nekaj dodatnih misli o pomenu upravnega sodstva, 1. del, Pravna praksa, Ljubljana, št. 398, Gospodarski vestnik, str. 2 – 4.

Jerovšek, Tone: Nova ureditev upravnega spora, Podjetje in delo, Ljubljana, 5-6/1994/XX, str. 692 – 700

Poročevalec Državnega zbora, Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana, št. 36, letnik 1994, str. 54 – 71.

Ustava Republike Slovenije.

Zakon o upravnih sporih, Ur. l. SFRJ, št. 4/1977 (60/1977 – popr.), RS, št. 50/1997 (65/1997).

Zakon o upravnem sporu, Ur. l. RS 50/97, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu , Ur. l. RS 70/2000.