

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andraž Kastelic

**Učinkovitost instituta upravnega spora v luči doseganja ciljev reforme javne
uprave**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Andraž Kastelic

Mentor: doc. dr. Mitja Horvat

**Učinkovitost instituta upravnega spora v luči doseganja ciljev reforme javne
uprave**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Učinkovitost instituta upravnega spora v luči doseganja ciljev reforme javne uprave

V pričujočem diplomskem delu smo sledeč načelom strateškega upravljanja vrednotili implementacijo programa reforme javne uprave na področju normativne ureditve instituta upravnega spora v Sloveniji. V prvem delu smo poiskali cilje vladne strategije reforme javne uprave, jih analizirali in na njihovi podlagi zastavili empirični del. V okviru tega smo nazorno prikazali vse spremembe ureditve upravnega spora na naših tleh – od Zakona o upravnih sporih iz leta 1977 pa do Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu, sprejetega leta 2010, ki s seboj prinašajo potencialen vpliv na učinkovitost instituta varovanja pravic posameznika v odnosu do uprave. Iz ugotovitev diplomskega dela izhaja, da so vse spremembe razen ene šle v smeri povečanja učinkovitosti upravnega spora, s čimer je državna uprava uspela vsaj na normativni ravni zadostiti ciljem reforme javne uprave, zastavljenim leta 1997. V sklepu smo k obstoječim rešitvam pravnega reda nakazali še nekaj dodatnih možnih rešitev za povečanje učinkovitosti sodnega nadzora uprave.

Ključne besede: upravni spor, reforma javne uprave, učinkovitost, strateško upravljanje, državna uprava.

Administrative dispute efficiency and achieving of the objectives of public administration reform

In this thesis, the program implementation of the public sector reform in the sphere of normative regulation of administrative dispute in Slovenia was evaluated by the principles of strategic management. In the first part, the goals of government policy on public sector reform were found, analysed, and based on those goals, the empiric part of the thesis was set. In the latter, all changes to regulation of administrative dispute in Slovenia were demonstrated, following the Administrative Disputes Act from 1977 to the Act Amending the Administrative Disputes Act, passed in 2010, all bringing potential influence on efficiency of protection of rights of individuals in relation to the administration. Findings of this thesis lead to a conclusion that all changes, with the exception of one, were directed towards efficiency gains of the administrative dispute which served to the public sector to fulfil the goals of the public sector reform set in 1997, at least at the legislative level. In the conclusion, some extra possibilities along the existing solutions of legal order to extend efficiency of the judicial oversight of administration were indicated.

Key words: administrative dispute, public administration reform, efficiency, strategic management, state administration.

1	Uvod	6
1.1	<i>Identifikacija raziskovalnega problema in njegova konceptualizacija</i>	6
1.2	<i>Hipoteza</i>	7
1.3	<i>Struktura diplomskega dela</i>	7
1.4	<i>Metodološki razmislek</i>	8
2	Teoretična izhodišča	9
2.1	<i>Strateško upravljanje</i>	9
2.2	<i>Kriterij učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi</i>	10
2.2.1	Rezultat in učinek	11
2.2.2	Učinkovitost in uspešnost	11
2.3	<i>Vrednotenje politik in vladnih programov</i>	12
2.3.1	Tipologizacija vrednotenja reforme javne uprave v razmerju do učinkovitosti	13
2.4	<i>Izhodišča reforme javne uprave</i>	14
2.4.1	Upravljanje in javna uprava	14
2.4.2	Naloge državne uprave	15
2.4.3	Reforma javne uprave	16
2.4.4	Strategija reforme javne uprave na Slovenskem	17
2.4.5	Reforma ureditve upravnosodne kontrole upravnih aktov in strategija reforme javne uprave	17
2.5	<i>Upravni spor</i>	19
2.5.1	Predmet upravnega spora	19
2.5.2	Ustavna izhodišča za ureditev upravnega spora	20
2.5.3	Izhodišča evropske zakonodaje in Evropske konvencije o človekovih pravicah za ureditev upravnega spora	21
2.5.4	Zgodovinski razvoj upravnega spora in upravnega sodstva	22
2.5.5	Implikacije ZUS-1 na drugo zakonodajo	23
2.5.6	Pristojnosti in organizacija sodišč v upravnem sporu	23
2.5.7	Stranke v upravnem sporu	24
2.5.8	Postopek pred prvostopenjskim sodiščem	25
2.5.9	Pravna sredstva	27
2.5.10	Pravno varstvo po upravnem sporu	27

2.5.10.1	Ustavna pritožba	27
2.5.10.2	Pritožba na Evropsko sodišče za človekove pravice	28
3	Normativno zagotavljanje učinkovitosti v upravnem sporu	29
3.1	<i>Četvero razlogov za potrebo po povečanju učinkovitosti sodstva in spremembo normativnih aktov</i>	29
3.2	<i>(Ne)učinkovitost instituta upravnega spora in upravnega sodstva</i>	30
3.3	<i>Spremembe normativnih ureditev upravnega spora in določbe za povečanje učinkovitosti</i>	31
3.3.1	Zakon o upravnem sporu (ZUS) – Ur. l. RS, št. 50/1997	31
3.3.2	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-A) – Ur. l. RS, št. 70/2000	35
3.3.3	Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) – Ur. l. RS, št. 105/2006	38
3.3.4	Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1A) – Ur. l. RS, št. 62/2010	43
4	Sklep	44
	Literatura	47

1 Uvod

1.1 Identifikacija raziskovalnega problema in njegova konceptualizacija

Ustava Republike Slovenije (RS) v svojem 157. členu določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika. O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče. Slovensko pravo, tako Virant (2004), sledi modelu, v katerem sodni nadzor nad delovanjem uprave izvajajo specializirana sodišča, za ta nadzor pa je predviden poseben postopek, imenovan upravni spor.

Z začetkom reforme javne uprave v Sloveniji smo v organizacijske oblike pričeli uveljavljati prvine poslovanja, poprej značilne le za zasebne organizacije. Eden izmed njih je tudi strateško ali projektno upravljanje organizacij. Vlada je leta 1997 sprejela strategijo reforme javne uprave, ki je ne le uvajala podjetniške prvine v javno upravo, temveč tudi določala cilje reforme sodnega varstva posameznikov v razmerju do uprave ali države.

Institucija upravnega spora kot posebna oblika sodnega varstva pravic oziroma pravnih interesov posameznikov in pravnih oseb se je tudi v RS, podobno kot v vseh pravno razvitih državah, v zadnjih desetletjih spreminjala in prilagajala razvoju. Eden izmed poglobitnih razlogov za večkratno modernizacijo, poleg ustavnih in političnih sprememb naše družbe, tiči v reformi javne uprave, ki zaradi globalizacijskih pritiskov in iskanja večje konkurenčnosti vse bolj stremi k učinkovitosti. Tako je tudi Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) iz leta 2006 prinesel številne temeljne novosti v postopek upravnega spora, kot so drugačna opredelitev strank in drugačna opredelitev akta, ki se izpodbija, poudarjeni elementi subjektivnega upravnega spora in močno zožena možnost pritožbe, če naštejemo le

nekatero. (Pirnat 2008, 39) A vendarle to še zdaleč ni bila edina sprememba normativne podlage upravnega spora.

1.2 Hipoteza

Državna uprava v procesu reforme javne uprave v normativne akte instituta upravnega spora ni vnesla ukrepov za zagotavljanje ali orodij za preverjanje učinkovitosti in s tem ni zadostila ciljem reforme javne uprave.

1.3 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo otvorimo s konceptualizacijo treh osnovnih pojmov, ki se pojavljajo skozi delo – institut upravnega spora, reforma slovenske javne uprave in strateško upravljanje, ki v pričujočem delu igra dvojno vlogo. Prvič, prvine strateškega managementa bomo uporabili za izkazovanje potrebe po merjenju programov institucij državne uprave. Drugič, prvine strateškega načrtovanja in upravljanja določajo organizacijske cilje reforme javne uprave in njenih institucionalnih oblik, na podlagi katerih temelji tudi empirični del diplomskega dela. Znotraj omenjenih terminoloških razjasnitev strateškega upravljanja ločujemo med uspešnostjo in učinkovitostjo v javni upravi ter rezultatom in učinkom, ki ju prinaša vladni program, v našem primeru reforma javne uprave na Slovenskem, kot del strateškega dokumenta približevanja RS Evropski uniji (EU). Nadalje temeljito osmislimo pojme vrednotenja javnih politik oziroma programov in se izhajajoč iz tega dotaknemo tudi problematike in tipologizacije evalvacije, katere potrebo narekujejo tudi teorije strateškega upravljanja. Za potrebe evalvacije programa reforme javne uprave v odnosu do povečanja učinkovitosti instituta upravnega spora razdelamo tudi programska izhodišča tako imenovane bele knjige reforme javne uprave v Sloveniji in ter navedemo cilje, zapisane v omenjenem dokumentu. V nadaljevanju navedemo tudi razloge za reformo normativne plati upravnega spora, ki jih poiščemo tudi v jasno razdelanem zgodovinskemu razvoju varovanja pravic posameznika v razmerju do uprave. Na koncu se polotimo še empiričnega dela raziskovalne naloge in pojasnjujemo spremembe normativnih aktov, ki urejajo upravni spor na naših tleh v različnih obdobjih in posledično vnašajo večjo učinkovitost upravnega spora. Poiskali in dodobra analizirali smo spremembe med Zakonom o upravnih sporih (SFRJ) iz leta

1977 in Zakonom o upravnem sporu iz leta 1996 (ZUS), spremembe med slednjim in Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-A) iz leta 2000, spremembe med zadnjim in povsem novim Zakonom o upravnem sporu (ZUS-1), ki je bil sprejet leta 2006, ter dopolnitve slednjega z Zakonom o dopolnitvah in spremembah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1A) iz leta 2010.

1.4 Metodološki razmislek

V izogib prepletanju še dodatnih znanstvenih diskurzov se bomo namesto uporabe kompleksnih agregatnih kazalcev merjenja učinkovitosti v javni upravi poslužili teorije strateškega upravljanja. Ta se v svojih prvinah dotika tudi pojma evalvacije.

Merjenje uspešnosti in programsko vrednotenje sta bila med ključnimi gonilnimi silami pri doseganju učinkovitega javnega sektorja oziroma javne uprave povsod po svetu. Ne glede na to, ali je strateška naravnost organizacije oziroma vlade vidna ali ne, je merjenje uspešnosti pomemben del evalvacije dela vlade. (Kloot in Martin 2000)

Znano je, da so raziskave med svetovalci za management v 80. letih prejšnjega stoletja pokazale, da je bilo manj kot deset odstotkov učinkovito oblikovanih strategij dejansko uspešno izvedenih. Nadalje so leta 1999 v reviji Forbes ugotovili, da je pomen, ki ga generalni direktorji gospodarskih subjektov pripisujejo strategiji in viziji, ustvaril napačno mišljenje, da je pravilna strategija vse, kar je potrebno za uspeh. Po ocenah strokovnjakov je namreč v kar 70 odstotkih dejanski problem slaba izvršitev strategije in ne sama strategija. (Kaplan in Norton 2001)

V pričujočem diplomskem delu bomo tako evalvirali izhodišče Strateškega načrta za implementacijo projekta reforme javne uprave v RS v odnosu do njegovih rezultatov in ne učinkov. Pri ugotavljanju uspešnosti nas zanima, v kolikšni meri je državna uprava uspela preslikati cilj učinkovitosti pravnega varstva posameznikovih pravic v razmerju do uprave, ki je zapisan v omenjeni strategiji, v zakonodajo. Tako bomo v analizi normativnih aktov, ki urejajo upravni spor na Slovenskem, iskali predvsem procesne spremembe in značilnosti instituta. V kolikor bi merili učinke programa, bi bilo moč govoriti o klasični policy analizi oziroma policy evalvaciji in osredotočili bi se na analizo učinkovitosti upravnega sodstva, ne instituta upravnega spora. Učinki reforme javne uprave, zlasti dela o upravnem sporu, se namreč danes

odražajo v sodnih zaostankih, dokazanih kršitvah človekove pravice do sojenja v razumnem roku na Evropskem sodišču za človekove pravice in podobnih kazalnikih.

Da bi zagotovili kar največjo stopnjo znanstveno utemeljenega preverjanja hipoteze ter izločili lastno in subjektivno vrednotenje programa, empirični del diplomske naloge izhaja iz diskurzov strateškega upravljanja in evalvacijskih študij, pri čemer smo uporabili različne metode preučevanja zastavljenega problema. Sprva smo izvedli preliminarni družboslovni intervju z Gorazdom Trpinom, enim izmed tvorcev strategije reforme javne uprave, ki je skozi svoje raziskovalno udejstvovanje spremljal razvoj kakovosti sodnega varstva posameznikovih pravic v razmerju do uprave. Naknadno smo analizirali in interpretirali primarne ter sekundarne vire, pri čemer smo preučevali tako različne verzije zakona o upravnem sporu kot tudi strateške nastavke dela vlade, ki so določali smer reforme javne uprave od leta 1997. Z uporabo tovrstnih metod bomo prišli do odgovora na vprašanje o utemeljenosti hipoteze. Pri iskanju omenjenih instrumentov bomo oprezali predvsem za tistimi procesnimi spremembami, ki so jih med reformo javne uprave prinesle spremembe normativnih aktov, ki urejajo institut upravnega spora.

2 Teoretična izhodišča

Ker preučujemo uspešnost in ne učinkovitosti dela vladnega programa reforme javne uprave, smo metodološko plat raziskovalnega diplomskega dela naslonili na teorijo strateškega upravljanja, zato je sprva podajamo nekaj glavnih definicij tako golega pojma kot tudi pojma evalvacije znotraj strateškega upravljanja. Razlikovanje med uspešnostjo in učinkovitostjo ima svoje korenine v ločevanju med rezultatom in učinkom, zato tudi teoretska razmejitev med dvojico ne bo odveč. Nadalje je moč najti tudi teoretsko opredelitev prvin programske evalvacije znotraj analize politik, katere sledove najdemo v pričujočem delu.

2.1 Strateško upravljanje

Susan Scribner (2006) pojmuje strateško upravljanje kot integrirano upravljavsko perspektivo, ki je usmerjena v prihodnost, upošteva zunanje dejavnike in je temelječa na evalvaciji rezultatov. Strateški upravljavci identificirajo dolgoročne cilje, analizirajo operativno okolje in evalvirajo organizacijsko strukturo ter jih primerjajo z

izzivi v prihodnosti, določijo igralce, predvidijo in načrtajo aktivnosti ter pripravijo popravke za doseganje operacionaliziranih ciljev skozi čas. (Scribner 2006)

Verjetno najpreprostejšo opredelitev strateškega upravljanja poda Kovačeva (v Ferfila 2011, 175), ki pravi, da to pomeni »upravljanje in vodenje na osnovi splošno prejete strategije, ki temelji na viziji in poslanstvu organizacije in je usmerjeno v uresničevanje zadanih ciljev«. Po njenem je strateški management oznaka za dejavnosti organizacije, kot so na primer oblikovanje poslanstva, dolgoročnih načrtov, določitev ključnih področij delovanja, opredelitev mejnikov, opazovanja in vrednotenja. »Cilji so želene končne posledice ravnanja oziroma dejavnosti organizacije.« (Kovač v Ferfila 2011, 176)

Brinkerhoff (v Scribner 2006) opredeljuje pojem podobno. Strateški management je po njegovem dejavnost opazovanja okolja za določanje izvedljivih ciljev, opazovanja organizacije, skozi katerega upravljavci kritično vrednotijo pozitivne vire lastne organizacije in ne nazadnje tudi usmerjenost v prihodnost, ki predstavlja zmes strategije in finančnih virov s spremljanjem procesov napredka, ki jih po potrebi lahko tudi spreminjamo.

Organizacije v državni upravi pri svojem upravljanju zaradi različnih pritiskov, ki jih je prinesla sodobnost, upoštevajo vse intenzivnejšo dinamiko in vse večjo kompleksnost okolja, v katerem delujejo. To upravljanje v spreminjajočem se okolju imenujemo strateško upravljanje. Novi javni management v javno upravo vnaša elemente strateškega upravljanja, tudi načelo usmerjenosti k rezultatom. Ta se osredotoča na opredelitev rezultata posameznega procesa, kar bo organizacija zagotavljala. (Žurga 2001)

2.2 Kriterij učinkovitosti in uspešnosti v javni upravi

Besedi rezultat ali učinek imata v raznovrstnih znanstvenih kontekstih lahko precej različen pomen. V ekonomskih teorijah, za primer, je govor predvsem o proizvodnih, industrijskih rezultatih, učinkih v določenem obdobju, medtem ko pri teoriji iger lahko govorimo o učinkih različnih uporabljenih strategij. Naša uporaba terminov se naslanja na nedavne teorije, ki so jih zastavili znanstveniki, ki so preučevali političen razvoj na eni strani in politične sisteme na drugi v petdesetih in šestdesetih letih preteklega stoletja. Tako rezultat lahko razumemo kot zavestno zastavljene oziroma

izoblikovane in implementirane ukrepe, medtem ko učinek predstavlja posledice rezultatov, ki lahko segajo tudi izven političnega sistema. (Lane in Ersson 2000)

2.2.1 Rezultat in učinek

Easton (v Lane in Ersson 2000) pravi, da moramo ločevati med rezultati in njihovimi posledicami oziroma bolj rečeno učinki. »Kratko – rezultat je kamen, ki ga zalučamo v ribnik, in tisti prvi pljus vode; učinek pa so naraščajoči in izginjajoči koncentrični krogi na gladini,« metaforično ponazori ločevanje para pojmov rezultat in učinek avtor. (Easton v Lane in Ersson 2000, 55)

Uspešnost državne uprave ali vlade v parlamentarnih in predsedniških režimih lahko empirično merimo na različne načine. Lahko, kot v našem primeru, merimo njihovo sposobnost uzakonjanja različnih rešitev in idej. Parlamentarni sistemi ne zagotavljajo učinkovitejših vlade, a je doseganje tega lažje kot v predsedniških političnih sistemih. (Peters 1999)

Nadalje Lijphart (v Peters 1999) analizira učinkovitost in uspešnost vlad glede na tip volilnega sistema, preko katerega sistemi vzpostavljajo parlamentarne institucije. Avtor zagovarja, da je v nasprotju s proporcionalno izbranimi parlamentarnimi sistemi večinski sistem tisti, ki je bolj nagnjen k učinkovitejšemu vladanju.

Medtem ko je cilj zasebnih podjetij povečanje lastnikovega premoženja, v obliki dobička ali kapitalskega donosa, merjenje uspešnosti nepridobitnih institucij, tudi državne uprave, samo skozi prizmo ekonomskih kazalcev ne bi bilo pošteno, saj cilj nepridobitne institucije praviloma ni izražen v denarju. (Andoljšek in Seljak 2005)

Veliko organizacij, tako zasebnih kot javnih, je danes podvrženih pritiskom odgovornosti za rezultate. Interesne skupine, mediji in ozaveščena javnost zahtevajo od vlade odgovornost za rezultate. (Weiss 1998) Volivci, ki zaradi različnih posledic politik niso zadovoljni, lahko politično vodstvo z glasovanjem, v nasprotju z lastnimi pričakovanji, kaznujejo.

2.2.2 Učinkovitost in uspešnost

Osnovno teoretično izhodišče za oblikovanje kazalnikov je opredelitev uspešnosti in učinkovitosti. Ti naj bi pokazali uspešnost ali učinkovitost preučevanih organov.

»Uspešnost povezuje rezultate poslovanja s cilji pri poslovanju, zato presoja in analiza uspešnosti temeljita na stopnji doseganja ciljev.« (Andoljšek in Seljak 2005, 81)

Kovačeva (2002a) zagovarja, da uspešnost v ožjem pomenu besede pomeni uresničevanje zastavljenih ciljev, na drugi strani pa učinkovitost izkazuje pozitiven rezultat primerjave med inputom in outputom. Učinkovitost dela ne pomeni nujno uspešnosti in obratno. Med zbir pokazateljev kakovosti javne uprave, ki je bil eden izmed generalnih ciljev strategije reforme, lahko štejemo tudi izpolnjevanje zastavljenih ciljev, ekonomičnost poslovanja, zadovoljstvo zaposlenih, statistiko instančnega odločanja itn.

V teoriji se uporablja pet kategorij, ki za analizo pomenijo zaokrožen prikaz specifičnega področja merjenja učinkovitosti in uspešnosti, ki na drugi strani predstavljajo tudi pet kategorij osnovnih kategorij kazalnikov – »zmožnost zaposlenih, tehnika in tehnologija, organizacija, kakovost, izid«. (Andoljšek in Seljak 2005, 69). Kljub temu, da smo ugotovili, da učinkovitost in uspešnost nista sinonima, je povezanost med obema velika. Prve tri skupine omenjenih kazalcev posebej poudarjajo učinkovitost, skupina kakovost prezentira kakovost, izid pa poudarja uspešnost. (Andoljšek in Seljak 2005)

2.3 Vrednotenje politik in vladnih programov

Zametki vrednotenja politik se kažejo že v tridesetih letih devetnajstega stoletja v izobraževanju in javnem zdravstvu. Za prvo evalvacijo javne politike lahko označimo statistično študijo A. M. Guerryja, v kateri je 1833. leta skušal dokazati, da izobraževanje ni zmanjšalo stopnje kriminalitete. (Weiss 1998, 11) V obdobju med drugo svetovno vojno in po njej se je evalvacija razširila na področja obrambe in varnosti, kasneje pa zajela vsa področja družbenega delovanja. (Kustec Lipicer v Fink-Hafner in Lajh 2002, 143)

Tudi o vrednotenju javnih politik v teoriji ne obstaja enotna opredelitev. Za eno bolj natančnih definicij štejemo Dunnovo, ki pravi, da je glavna značilnost evalvacije, »da proizvede trditve vrednostne narave. Poglavitno vprašanje pri evalvaciji ni vprašanje o dejstvih (ali stvar obstaja) ali delovanju (kaj bi bilo treba storiti), ampak vprašanje o vrednosti (kakšno vrednost ima)«. (Dunn 1994, 404) Kustec Lipicerjeva (v Fink-Hafner in Lajh 2002, 144), ki povzema Wrighta, meni, da

vrednotenje v svoji biti podaja razloge za uspeh ali neuspeh politike ali programa, ocenjuje njene oziroma njegove dosežke, pri tem pa teži k doseganju objektivnosti, zanesljivosti in preverljivosti, interpretaciji in analizi podatkov.

Wiessova (1998, 4) vrednotenje opredeli kot »sistematično ocenjevanje procesa in/ali rezultatov programa ali javne politike, v primerjavi s sklopom eksplicitnih ali implicitnih standardov, z namenom prispevati k izboljšanju programa ali javne politike.« Po njenem evalvacija primerja dejansko stanje z želenim stanjem.

Takisto danes prepoznavamo potencialno usoden vpliv evalvacijskih ugotovitev na prihodnost javne politike. Dye, na primer, ugotavlja, da se neka politika ali program lahko izvaja še naprej v nespremenjeni ali delno korigirani obliki, če so ugotovitve o njenem/njegovem poteku ugodne. V kolikor pa evalvacijska študija pokaže negativne rezultate, to lahko sproži težnjo oziroma potrebo po novem ali temeljitem preoblikovanju starega izvajalskega procesa oziroma celo terminaciji politike. (Kustec Lipicer v Fink-Hafner in Lajh 2002, 142) Evalvacija pa po Weissovi (1998, 9) lahko opreza tako za kratkoročnimi kot tudi dolgoročnimi učinki. V našem primeru gre iskanje kratkoročnih oziroma tistih učinkov, ki se izražajo le v fazi legalizacije policy procesa.

2.3.1 Tipologizacija vrednotenja reforme javne uprave v razmerju do učinkovitosti

Avtorji, ki so proučevali vrednotenje javnih politik, se v svojih delih lotevajo različnih evalvacijskih tipologizacij. V nadaljevanju navajamo nekaj najzanimivejših, tematsko kontekstualiziranih.

Weissova (1998, 31) navaja Michaela Scrivena, ki loči med dvema zvrstema evalvacije – formativno in sumativno. »Ko kuhar pokusi juho, to imenujemo formativna evalvacija; ko jo poizkusi gost, pa sumativna evalvacija.« (v Weiss 1998, 31) Zaradi splošnih razlogov, ki narekujejo reforme v javni upravi, in posebnih tranzicijskih in integrativnih procesov v Sloveniji se je sicer v letu 1995 začela pripravljati bela knjiga in s tem reforma javne uprave v RS. Gre za dokument dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb javne uprave, ki je s sprejemom vlade stopil v veljavo novembra 1997. (Kovač in Stanonik 2000, 316) Ob predpostavki, da je reforma javne uprave stalen kontinuiran proces izboljševanja in ne enkratna naloga, kar zagovarjata

tudi Brezovšek in Haček (2002, 691), sumativna evalvacija v primeru raziskovanja evolucije instituta upravnega spora ni smiselna.

Glede na namen, predpostavke in ključne načine vrednotenja je Dunn (v Fink-Hafner in Lajh 2002, 148) oblikoval tipologijo vrednotenja javnih politik, ki ločuje med psevdoevalvacijo, formalno evalvacijo in teoretično evalvacijo. Namen slednje je, da z uporabo deskriptivnih metod podaja zanesljive in veljavne informacije o rezultatih neke določene javne politike. Rezultati morajo biti jasno vrednoteni s strani številnih igralcev z vložki v procesu oblikovanja in izvajanja določene javne politike. Ob tem mora veljati predpostavka, da so cilji formalno objavljeni ter da poznamo latentne cilje igralcev z vložkom v procesu oblikovanja in izvajanja javne politike. Tehnike evalvacije, ki jih pri taki analizi uporabljamo, so viharjenje možganov, metoda delfi in procedure za zbiranje informacij vpletenih igralcev o izvedljivosti evalvacije. Naša raziskava bo vsebovala elemente teoretične evalvacije.

2.4 Izhodišča reforme javne uprave

2.4.1 Upravljanje in javna uprava

Virant (2002, 17) ločuje med upravljanjem kot procesom oziroma dejavnostjo in med upravljanjem kot strukturo oziroma organizacijo. Upravljanje običajno poteka v organizacijah, zato je ta dva pojma ne moreta eden brez drugega. Organizacija je prostor, v katerem poteka upravljanje kot proces, ali pa struktura, katere funkcija je upravljanje. (Šmidovnik 1985) Kovačeva (v Ferfila 2011, 111) upravljanje razume kot »zavestno usmerjanje sistemskih interakcij in vključuje presojanje o zrelosti sistema za spontano delovanje«. Javna uprava pa je uprava v javnih zadevah. (Bučar v Brezovšek in Črnčec 2010)

Javna uprava v sodobnem smislu se je začela razvijati v novejšem času, kot posledica razvoja industrializacije. (Šmidovnik, 1985) O javni upravi lahko govorimo v formalnem in materialnem smislu, poudarja Haček (2001, 29). V materialnem smislu pomeni »proces odločanja o javnih zadevah«, medtem ko je javna uprava v formalnem smislu »sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah« oziroma o uresničevanju družbenih koristi.

V literaturi zasledimo še druga pojmovanja javne uprave. Tako za primer Dimock, Dimock in Fox (v Haček 2005, 24) javno upravo razumejo kot »proizvodnjo

dobrin in storitev, namenjenih zadovoljevanju potreb potrošnikov – državljanov«. Spet na drugi strani Denhardt (v Haček 2005, 24) javno upravo pojmuje kot »upravljanje z javnimi programi«, Milakovich in Gordon pa kot vse procese, organizacije in posameznike, ki na uradniških mestih delujejo z namenom izvrševanja zakonov in drugih predpisov, zapovedanih s strani zakonodajne, izvršilne ali sodne veje oblasti. (Milakovich in Gordon 2004)

Z javno upravo imamo opravka v državnih, personalnih in funkcionalnih organizacijah, ki opravljajo naloge javnega pomena ali javne naloge. Torej uprava, ki dela za vso javnost, ne le za državo kot subjekt zase, meni Šmidovnik (1985). Taisti avtor naloge javne uprave razdeli v štiri kategorije: policijske naloge, javne službe, pospeševalne naloge in naloge, ki pomenijo skrb za obstoj sistema.

Brezovšek in Črnčec (2010) sistem javne uprave delita na področje državne uprave kot instrumenta države za izvajanje oblastnih funkcij, lokalno samoupravo in javne službe, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve, ter na javni sektor, ki temelji na kriteriju lastništva države.

Osnovni pojem državne uprave, ki mu je v našem raziskovalnem delu namenjena posebna pozornost, »označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju teoretičnega pojma državne uprave pa je načelo delitve oblasti, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno izmed funkcij državne oblasti.« (Haček 2001, 36)

Zakon o državni upravi (2002, 1. čl.) postavi državno upravo v okviru Montesquieujeve teorije triadne oblasti moderne države in jo označi kot »del izvršilne oblasti v RS, ki izvršuje upravne naloge«.

2.4.2 Naloge državne uprave

Med petimi nalogami državne uprave po zakonu ta opravlja dvojje za nas pomembnih. Prvič, »za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik«. (Zakon o državni upravi 2002, 8. čl.) In drugič, »izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade.« (Zakon o državni upravi 2002, 9. čl.) Ti dve nalogi Virant (2004) klasificira kot regulativni dejavnosti državne

uprave, znotraj okvirov katere ta izdaja predpise in pripravlja strokovne podlage za izdajanje predpisov in zakonov. Za pričujoče diplomsko delo je pomembna modernizacija prve naloge državne uprave.

2.4.3 Reforma javne uprave

Monopol organizirane fizične sile v družbi teži h koncentraciji, ta pa v rokah države postane za ljudi problematična, ko so tej sili izpostavljeni. Mehanizem, usmerjen k težnji, da se državni monopol nad silo podvrže nadzoru v okviru odnosa med vladajočimi in podrejenimi, je element demokratične politične usmeritve in preobrazbe demokratične strukture že od 17. stoletja. (Brezovšek in Črnčec 2010)

Glede na to, da je vsaka organizacije tesno soodvisna od svojega okolja, ni presenetljivo, da se je tudi uprava z vsemi svojimi elementi birokratske organizacije prilagodila modernemu okolju, ki je bistveno bolj nestabilno, nepredvidljivo in kompleksno. Prednostna naloga uprave je s tem postala prilagoditev novim razmeram ali novemu okolju. (Haček in Bačlija 2007)

V praksi se je globalizacija izrazila v obliki reform javne uprave po vsem svetu, čeprav ni nujno uniformna, kulturno pogojene razlike so namreč še kako vidne. Globalizacija je tako pustila konkretne posledice na ureditvah in delovanju države ter javne uprave po vsem svetu. Velike spremembe so se namreč zgodile na področju oblikovanja javno-zasebne sfere, vodilna vloga vlade in javnega sektorja pri razdelitvi virov in bogastva ter stabilizacija gospodarske rasti sta bili ovrženi s strani globalnih korporacijskih elit, spremembe so vidne v značaju in delovanju uprave, razlikovanje med globalnim in lokalnim je zamegljeno in, ne nazadnje, uprava je pri svojem delovanju postala racionalnejša, tudi konkurenčnejša. (Brezovšek in Črnčec 2010)

Empirična teorija institucionalizma, kot jo razlaga Hay (2002), daje vse večji pomen prav učinkom globalizacije. Ta je postala pomemben del modernega političnega diskurza in prizma, skozi katero politični odločevalci vidijo kontekst političnega dogajanja, v katerem se znajdejo. Če lahko domnevamo, da političnim igralcem zatorej zorni kot in nekoč rigidni kontekst nista več vnaprej znana, potem je vsebina odločitev igralcev močno zaznamovana z dinamiko razvoja idej in konteksta.

Med odgovori na vprašanje, zakaj reforma v Sloveniji, Kovačeva (po Dujić v Ferfila 2011) izpostavlja tri glavne razloge – nujnost prilagajanja upravnih sistemov spremembam v gospodarskem in političnem sistemu, zahteva po povečanju

učinkovitosti in vključevanju v zunanje integracijske sisteme.

2.4.4 Strategija reforme javne uprave na Slovenskem

Pojem reforma javne uprave v Sloveniji uporabljamo od leta 1997, ko je bila sprejeta nacionalna strategija oziroma bela knjiga o prenovi javne uprave. Dokument je del Strategije RS za vključevanje v EU in je sistemsko zajel področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, sistema javnih uslužbencev, varstva pravic posameznikov pred upravo ter javnih financ z dvema posplošenima ciljema – povečati učinkovitost in prilagoditi strukturo ter funkcije uprave glede na približevanje EU. (Kovač 2002a). Cilj strategije na najbolj abstraktni ravni je »vesti nove funkcije javne uprave ter razviti njene moderne institucionalne oblike, ki bodo na eni strani sposobne izvesti potrebne spremembe v družbenem in ekonomskem sistemu Slovenije za njeno prilagoditev in končno vključitev v Evropsko skupnost, na drugi strani pa bodo pomenile tudi neposreden prispevek k povečanju učinkovitosti javne uprave.« (Vlada Republike Slovenije 1997b, 2)

Strategijo lahko razumemo kot »namerno prizadevanje za ustvarjanje prihodnosti, ki je materialno drugačna, kot bi bila, če bi prevladujoče sedanje razmere lahko ubrale lastno pot,« pravi Schick (v Žurga 2001). Strategijo pa lahko uresničujemo le z organizacijo. (Žurga 2001)

Vloga vlade kot organizacije, ki uresničuje strategijo, v procesu reforme državne uprave je v strategiji jasno določena. V vsem tem procesu je imela vlada oziroma državna uprava različne vloge v različnih položajih, za nas pa je najpomembnejša vloga subjekta določanja politike. Naloga na tem področju vladi zapoveduje »oblikovanje usklajene in učinkovite politike na vseh področjih, z izboljšanjem procesa odločanja in procesa oblikovanja pravnih pravil, še posebej kar zadeva informacijske tokove, pomembne za ta proces, ter postopke za ocenjevanje politike.« (Vlada Republike Slovenije 1997b)

2.4.5 Reforma ureditve upravnosodne kontrole upravnih aktov in strategija reforme javne uprave

Med temeljnimi cilji prenove javne uprave na Slovenskem, ki jih določa Strategija vključevanja RS v EU, najdemo za nas relevantne smotre, kot so na primer

»omogočiti večjo prilagodljivost upravnega sistema; zagotoviti kvalitetnejše izvajanje upravnih nalog; **vzpostaviti ustrezne nadzorne mehanizme za učinkovitejše uveljavljanje odgovornosti**; razviti javne službe, ki bodo usmerjene k uporabniku; izboljšati kvaliteto pravne regulacije« itn. (Vlada Republike Slovenije 1997a, 114 (poudaril A. K.))

V upravnem pravu načelo odgovornosti v grobem pomeni, da je vsak upravni organ ali uradna oseba odgovorna za svoja dejanja drugemu organu bodisi izvršilne, zakonodajne bodisi sodne veje oblasti. Načelo odgovornosti tudi veleva, da bi moral biti prav vsak upravni organ ali uradna oseba podvržena nadzoru. Poleg drugih oblik nadzora delovanja uprave je eden glavnih mehanizmov nadzora nad upravo prav sodni nadzor oziroma, v ureditvi, ki je nam domača, upravno sodišče. Zavaljo udejanjanja omenjenega načela je nadzor nadvse pomemben, saj varuje tako javni interes kot tudi pravice posameznikov. Načelo odgovornosti je nujno pri zagotavljanju učinkovitosti in uspešnosti, pa tudi predvidljivosti in zanesljivosti delovanja javne uprave. (OECD 1999)

Eno najbolj občutljivih področij pri dograjevanju našega upravnega sistema je bilo in ostaja prav področje varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave, kar priznavajo tudi avtorji strategije reforme javne uprave pri nas. »Vsaj na normativni ravni je to področje v razmerju do sedaj navedenih področij nedvomno najbolje urejeno, tako da potrebuje bolj fino dodelavo kot nove izgradnje.« (Vlada Republike Slovenije 1997b, 25)

Podobnega mnenja je bil šest let po nastanku tega dokumenta v svojem članku tudi Trpin (2003), ki je sodil, da je v zvezi z učinkovitostjo upravnih sistemov prvi del normativnega vidika reforme javne uprave, ki zajema ureditev razmerij med upravo in državljani pri odločanju o njihovih pravicah in obveznostih, zaključen. Danes pa avtor poudarja, da je bil normativni del reforme javne uprave »na področju urejanja razmerij med državljani in organi javnih oblasti pri uveljavljanju njihovih pravic zaključen samo v tedanjem presečnem časovnem trenutku«. (Trpin 2011)

Aktivnosti na področju sodnega nadzora nad delom uprave, zapisane v strategiji, so vključevale tudi dograditev upravnega spora, saj se, kot so zapisali pripravljavci dokumenta, pri varstvu pravic posameznikov v razmerju do uprave kažejo šibkosti predvsem pri izvajanju. »Postopki so predolgi, tako da stranke ne morejo uveljaviti svojih pravic v primernih rokih, zaradi procesnih napak je relativno veliko tudi nezakonitih odločb.« (Vlada Republike Slovenije 1997b)

2.5 *Upravni spor*

2.5.1 Predmet upravnega spora

Pravna teorija si ni enotna glede natančne opredelitve upravnega spora, ki se po eni strani »identificira z upravnim sojenjem, po drugi strani pa se določena vrsta upravnega sojenja šteje kot upravni spor. Zato se pojem upravnega spora pojmuje v smislu materialnega in formalnega.« (Tratar 2002, 32)

Institut upravnega spora v RS ureja Zakon o upravnem sporu (ZUS-1, Uradni list RS, št. 105/06). »V upravnem sporu se zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznic oziroma posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil.« (Zakon o upravnem sporu 2006, 1. čl.) Prvostopenjski organ, ki odloča v upravnem sporu, je Upravno sodišče RS (če zakon ne določa drugače), pritožbeni organ pa Vrhovno sodišče RS. (Zakon o upravnem sporu 2006, 11. in 12. čl.) Upravni spor zato ni izredno pravno sredstvo v okviru upravnega postopka, temveč sodni proces. (Kerševan in Androjna 2006) Sodišče odloči o sporu s sodbo, o vprašanjih, ki se tičejo postopka ali se pojavijo v zvezi s postopkom, pa s sklepom, če ni s tem zakonom drugače določeno. (Zakon o upravnem sporu 2006, 61. čl.)

V upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov oziroma upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika, zoper katere ni mogoče vložiti rednih pravnih sredstev v postopku odločanja. O zakonitosti drugih aktov odloča sodišče v upravnem sporu samo, če tako določa zakon.

Upravni akt po Zakonu o upravnem sporu je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Zakon iz pravne opredelitve upravnega akta izvzema odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, in tiste akte, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. (Zakon o upravnem sporu 2006, 2. in 3. čl.) Upravni spor se praviloma začne s tožbo, ki pa ne ovira izvršitve upravnega akta, zoper katerega je vložena. Iz

tega so izvzeti primeri, ko zakon določa drugače. (Zakon o upravnem sporu 2006, 26. in 32. čl.)

Lane in Ersson (2000) ugotavljata, da upravno sodstvo bdi nad pristojnostmi javne uprave od najvišjih političnih do »uličnih« uradnikov, sistem varovanja pa zagotavljajo takšna ali drugačna javna sodišča; kot zadnja možnost se v mnogoterih državnih sistemih pojavlja tudi Vrhovno sodišče. Upravni spor ni ključen le za varstvo pravic, temveč tudi za varstvo pravnih interesov. Ureditev upravnega spora je namreč lahko utemeljena na konceptu objektivnega spora, »ki temelji na sodni presoji aktov z namenom ohranjanja objektivne zakonitosti in celovitega pravnega reda«. (Tratar 2006, 27) Na drugi strani pa lahko temelji na konceptu subjektivnega spora, po katerem je upravni spor namenjen varstvu pravic posameznikov. Prispevek k objektivni zakonitosti je v slednjem primeru le posledica navedene presoje. (Tratar 2006)

Na problem pravnega varovanja občanov pred javno upravo zaradi nekompatibilnosti podjetniških in splošnih družbenih interesov opozarja tudi Šmidovnik (1985). Sprašuje se, kako zagotoviti odločanje na podlagi (objektivnega) javnega interesa v organizaciji, ki legalno deluje na svojih interesih. »V takih primerih organizacije nastopajo kot oblast, ki je lahko hujša kot državna oblast – oblast, ki lahko ogroža pravno varnost občanov,« je še v preteklem družbeno-političnem sistemu, ki ni poznal ali dopuščal instituta upravnega spora, opozarjal Šmidovnik (1985, 157).

Obstoj institucije upravnega spora, trdi Androjna (1992), sam po sebi deluje preventivno in preprečuje nezakonitost pri delu ter odločanju v konkretnih upravnih stvareh v upravnem postopku. Upravni spor je element sistema splošnega upravnega postopka, ki predstavlja poseben nadzor nad zakonitostjo konkretnih upravnih aktov, izdanih na zahtevo stranke ali po uradni dolžnosti organa.

2.5.2 Ustavna izhodišča za ureditev upravnega spora

Temelj vsake ureditve upravnega spora je zgodovinsko, tradicionalno razumevanje tega instituta, kar se odrazi tudi v ustavni ureditvi države. (Vlada Republike Slovenije 2006)

Poseben zunanji nadzor nad delovanjem uprave, ki ga opravljajo od organov javne uprave organizacijsko ločeni ter v zadevi neprizadeti organi, je v našem

pravnem redu prepuščen delu neodvisne sodne veje oblasti. (Androjna in Kerševan 2006) »Proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil je zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij,« določa Ustava RS v 120. členu.

Eksaktno o upravnem sporu govori 157. člen Ustave. Zoper upravne akte je po tem členu zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu. Omenjeni člen določa, da o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni in lokalni organi ter nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče. To odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. (Ustava RS, 157. čl.) Osnovo temu členu nudita 15. in 25. člen Ustave RS. Četrty odstavek prvega zagotavlja sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravico do odprave posledic njihove kršitve. 25. člen veleva, da je pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih, zagotovljena vsakomur.

2.5.3 Izhodišča evropske zakonodaje in Evropske konvencije o človekovih pravicah za ureditev upravnega spora

Evropsko pravo načeloma ne posega v suverenost držav članic pri oblikovanju njihovih sodnih postopkov, a Sodišče Evropskih skupnosti (SES) priznava potrebo po učinkovitem uveljavljanju evropskega pravnega reda in po potrebi posreduje pri dopolnitvah in spremembah uveljavljanja evropskih pravic v državah članicah. Zahteve SES glede sodnega nadzora uprave temeljijo na osnovnih načelih delovanja skupnosti, zlasti na načelu nediskriminacije. »Temeljna zahteva SES glede zagotavljanja učinkovitega pravnega varstva pravic posameznikov, ki izvirajo iz evropskega pravnega reda, je obstoj nadzora nad odločitvijo uprave države članice o evropski pravici posameznika«. (Androjna in Kerševan 2006, 650)

2.5.4 Zgodovinski razvoj upravnega spora in upravnega sodstva

Upravni spor je po mnenju Androjne in Kerševana (2006, 636) institucija »buržoazne pravne teorije in prakse iz začetka 19. stoletja, formirana kot pravno sredstvo za varstvo objektivne zakonitosti in subjektivnih pravic posameznikov«. Izvor instituta upravnega spora gre iskati v Franciji, kjer so leta 1801 novoustanovljenemu svetu prefektur in državnemu svetu zaradi vesplošnega nezaupanja sodiščem podelili pristojnost za reševanje sporov med organi javne uprave in posamezniki. Državni svet je sčasoma postal posebno upravno sodišče. (Androjna in Kerševan 2006) Na drugi strani nekateri avtorji zagovarjajo, da je splošno veljavno dejstvo, da je francoski državni svet postal najvišje upravno sodišče šele leta 1872. (Godec v Šturm 1989)

»Upravni spor poznamo na slovenskem že več kot sto let, in sicer sprva preko avstrijskega prava. Kljub temu, da je ideja o upravnem sporu starejša, je za nas pomembna letnica 1875, ko je stara Avstrija sprejela zakon o upravnem sodišču in ga naslednje leto tudi ustanovila.« (Godec v Šturm 1989, 6) Po prvi svetovni vojni na Slovenskem ni bilo dolge prekinitve sodnega nadzora nad upravo, saj je že konec 1918. leta ljubljanska Narodna vlada določila, da se ustanovi poseben senat za upravno sodstvo. Leta 1922 je bil s sprejetim zakonom o državnem svetu in upravnih sodiščih upravni spor urejen enotno za vso državo. Po drugi svetovni vojni je prišlo do daljše prekinitve, kajti zakon o upravnih sporih je bil sprejet šele leta 1952 in do leta 1977 večkrat noveliran. Ker se je Jugoslavija, katere del je bila tudi Slovenija, v marsičem zgledovala po Sovjetski zvezi, ki ji je bil upravni spor tuj, je tudi pri nas prišlo do sedemletnega mirovanja tega instituta. Tovrsten sodni nadzor nad upravo namreč temelji na načelu delitve oblasti, kar po mnenju takratnih teoretikov ni ustrezalo našemu sistemu enotne oblasti. Sodna kontrola je bila močno občutljiva na politične spremembe v državi, kar je bilo zaznati že v stari Jugoslaviji. (Godec v Šturm 1989)

Zakon iz leta 1977 se je na slovenskih tleh uporabljal do septembra 1997, ko je začel veljati Zakon o upravnem sporu (Ur. l. RS št. 50/1997). Ta je bil do sprejetja novega zakona leta 2006 (Ur. l. RS št. 105/2006) večkrat noveliran. Slednji je za razliko od prejšnjega zakona iz leta 1997 utemeljen na subjektivnem konceptu upravnega spora. (Jerovšek 2007)

Primerjalno pravo v zvezi z reševanjem upravnih sporov navadno razlikuje med dvema glavnima modeloma. Prvi je anglosaksonski – kjer so upravni spori (skupaj z drugimi pravnimi spori) v rokah tradicionalnih sodišč oziroma sodišč splošne pristojnosti. To velja ne le za angleško in ameriško zakonodajo, temveč tudi za pravni red na Nizozemskem, Madžarskem, v Romuniji, na Slovaškem itn. Drugi model je francoski. Zanj je značilna posebna upravna pristojnost (upravno sodišče), kjer se odloča o večini sporov, ki izhajajo iz organizacije javne uprave ali ukrepov njenih organov. (Tomić 2010, 21–35) Slednji sistem upravnih sodišč ponuja večjo »specializacijo in zato popolnejše reševanje upravnih sporov«. (Androjna in Kerševan 2006, 637) Francoski model sodnega nadzora uprave oziroma sistem posebnih upravnih sodišč udejanja veliko število držav kontinentalne Evrope. Mednje se uvrščajo Nemčija, Italija, Avstrija, Švica, Finska, Grčija, Turčija, Portugalska, Španija, Hrvaška, Slovenija, Črna gora, Bolgarija, Srbija idr. A tudi med ureditvami teh držav obstajajo razlike, predvsem pri organizaciji sodstva. (Tratar 2002 in Tomić 2010)

2.5.5 Implikacije ZUS-1 na drugo zakonodajo

Danes aktualni zakon, s pričetkom veljave leta 2007, ni razveljavil le predhodnega Zakona o upravnem sporu, pač pa tudi nekatera določila in člene Zakona o splošnem upravnem postopku, ki so nezdružljivi z novo ureditvijo upravnega spora. Razveljavljeni so bili tretji odstavek 27. člena, četrti odstavek 251. člena in drugi odstavek 277. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (1999) v delu, ki se glasi »pač pa je zoper njo mogoče začeti upravni spor«. (Androjna in Kerševan 2006)

2.5.6 Pristojnosti in organizacija sodišč v upravnem sporu

V Sloveniji poznamo v načelu dualističen sistem, za katerega velja splošna predpostavka, da načeloma odloča o vseh upravnih sporih na prvi stopnji Upravno sodišče. Vrhovno sodišče pa odloča o pritožbah zoper odločbe, izdane v upravnem sporu na prvi stopnji, o izrednih pravnih sredstvih, v kolikor zakon ne določa drugače, v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem in v nekaterih zakonsko določenih primerih na prvi stopnji. (Tratar 2002)

Upravno sodišče RS ima sedež v Ljubljani, odloča pa tudi na oddelkih v Celju, Novi Gorici in Mariboru glede na prebivališče oziroma sedež tožnika. Če pa tožnik nima prebivališča v Sloveniji, Upravno sodišče sodi na zunanjem oddelku glede na kraj izdaje izpodbijanega upravnega akta. Ker se izpodbija prvo ali drugostopenjski vsebinski upravni akt, je treba določiti ustrezen zunanji oddelek po kraju izdaje vsebinskega akta. (Jerovšek 2007) Zakon o upravnem sporu (2006, 9. čl.) izvzema določbo o sojenju na zunanjih oddelkih v primerih sojenja v zadevah azila, varstva konkurence in v davčnih zadevah, razen v zadevah dohodnine in v zadevah po zakonu o davkih občanov.

2.5.7 Stranke v upravnem sporu

Glede na določbe Zakona o upravnem sporu (16. čl.) so stranke v upravnem sporu lahko tri – tožnik, toženec in prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon.

Tožnik je oseba, ki je bila stranka ali izjemoma tudi stranski udeleženec v postopku izdaje upravnega akta. Poleg para je tožnik lahko tudi zastopnik javnega interesa v primerih, kadar kršitev zakona v škodo javnega interesa ugotovi vlada kot nosilec oblasti. Zastopnika javnega interesa vselej imenuje vlada in mu za vsak posamezen primer tožbe v upravnem sporu podeli tudi posebno pooblastilo. Vlada je zato na podlagi novih določb ZUS-1 s sklepom z dne 5. 4. 2007 za zastopnika javnega interesa v vseh zadevah razen v denacionalizacijskih določila Državno pravobranilstvo, s kasnejšo spremembo Zakona o upravnem sporu pa to tudi uzakonila. Tožnik ne more biti organ, ki je odločal v končanem postopku. (Zakon o upravnem sporu 2006, 17. čl.; Androjna in Kerševan 2006; Skupina poslancev in Radovan Žerjav 2010) »Za zastopnika javnega interesa je lahko določen državni pravobranilec, odvetnik oziroma oseba, ki izpolnjuje pogoje za okrožnega sodnika.« (Jerovšek 2007, 137)

Zoper fizično osebo, ki ni izvrševalec javnih pooblastil, tožbe v upravnem sporu ni mogoče vložiti. (Sklep I Up 282/2005) **Toženec** je glede na določbe zakona lahko država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala upravni akt, s katerim je bil postopek odločanja končan. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt iz prejšnjega povedi, razen če v primeru tožbe zoper državo oziroma lokalno skupnost vlada oziroma župan po vložitvi tožbe za zastopnika določi drug

organ države oziroma lokalne skupnosti. (Zakon o upravnem sporu 2006, 17. čl.) Praviloma je toženec organ druge stopnje, ki je odločal o pritožbi zopet prvostopenjsko odločbo. Izjemoma je to lahko tudi organ prve stopnje, če zakon izključuje možnost pritožbe na odločbo prve stopnje. Toženec v teh postopkih je običajno organ ali funkcionar, ki je akt izdal. (Tartar 2002)

Položaj stranke ima tudi oseba, ki bi ji bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo. Položaja stranskega udeleženca ne more pridobiti oseba, ki je v skladu z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku (2006, 143. in 229. čl.) v postopku izdaje akta opustila svojo udeležbo ali pa kljub zavedanju, da je bil akt izdan, ni zahtevala vročitve in vložila pritožbe. Sodišče osebe, ki so bile v upravnem sporu potencialno prizadete, po uradni dolžnosti ali na predlog strank opozori na tekoči upravni spor in jih z obvestilom povabi k udeležbi. Če bi ureditev lahko posegla v njihove pravice ali zakonite koristi, lahko take osebe uveljavijo položaj stranke. (Zakon o upravnem sporu 2006, 19. čl.; Androjna in Kerševan 2006)

2.5.8 Postopek pred prvostopenjskim sodiščem

S tožbo, ki mora biti v roku tridesetih dni po vročitvi upravnega akta bodisi vložena neposredno pri pristojnem sodišču bodisi se jo pošlje po pošti, se lahko zahteva:

- odprava upravnega akta (izpodbijna tožba);
- sprememba upravnega akta (tožba v sporu polne jurisdikcije);
- izdaja oziroma vročitev upravnega akta (tožba zaradi molka) in
- odprava kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

(Zakon o upravnem sporu 2006, 23., 33. čl.)

Tožba je le prvi korak v upravnem sporu, ki teče po ustaljenih tirnicah. Temu sledita **predhodni preizkus tožbe**, v katerem sodišče lahko tožbo zaradi različnih zakonsko določenih razlogov zavrže, in **postopek s tožbo**, kjer sodišče lahko s sklepom več pri oddelku sodišča odprtih postopkov o istem predmetu združi v skupno obravnavo in odločanje. (Zakon o upravnem sporu 2006, 36. in 42. čl.)

Če so pri sodišču vložene tožbe zoper več kot 20 upravnih aktov, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko in isto pravno podlago, lahko sodišče po prejemu odgovorov na tožbe na podlagi ene tožbe izvede **vzorčni**

postopek, ostale postopke pa prekine. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku, sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje razjasnjeno. Če je v tem primeru odločitev sodišča enaka odločitvi v vzorčnem postopku, lahko sodišče odloči o vseh tožbah z eno sodbo. (Zakon o upravnem sporu 2006, 42. in 43. čl.)

V fazi pripravljalnega postopka predsednik senata Upravnega sodišča stori vse, kar je potrebno, da se spor čim hitreje reši, zato lahko na primer stranke povabi k razpravi o spornem stanju ter k sklenitvi poravnave. (Zakon o upravnem sporu 2006, 46. čl.)

Po opravljeni glavni obravnavi prvostopenjsko sodišče izda odločbo. Obravnava je praviloma javna (Ustava Republike Slovenije, 23. čl.), sodišče pa na njej izvaja dokaze, kadar in kolikor je to potrebno za odločitev v upravnem sporu, dokazi pa 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. Sodišče lahko odloči brez glavne obravnave (sojenje na seji) v zakonsko določenih primerih. Tako odloči na primer, če dejansko stanje, ki je bilo podlaga za izdajo upravnega akta, med tožnikom in tožencem ni sporno. (Zakon o upravnem sporu 2006, 51. in 59. čl.)

Stranke lahko v upravnem sporu sklenejo poravnavo ves čas do izdaje odločbe. (Zakon o upravnem sporu 2006, 57. čl.) Sklenjena sodna poravnava glede na vsebino poravnave nadomesti izpodbijani upravni akt in pomeni popolno ali delno končanje upravnega spora na sporazumi ravni med tožnikom in tožencem brez oblastne sodne odločitve. (Jerovšek 2007)

Sodišče lahko z **odločbo** tožbi v upravnem sporu ugotovi in odpravi izpodbijani upravni akt ter vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponovni postopek; tožbo lahko kot neutemeljeno zavrne ali pa upravni akt odpravi in samo v okviru tožbenega zahtevka meritorno (o bistvu oziroma utemeljenosti, vsebinsko) odloči o stvari. Sodba se lahko opira samo na dejstva in dokaze, o katerih so se stranke lahko izjavile pred sodiščem ali pred organi, ki so odločali v postopku za izdajo upravnega akta, razen če dejstvo ni sporno ali mu stranke niso ugovarjale, kakor tudi, kadar zakon izrecno določa, da se lahko odloči brez predhodne izjave strank. (Zakon o upravnem sporu 2006, 62.–67. čl.)

2.5.9 Pravna sredstva

Zakon o upravnem sporu v šestem poglavju obravnava tri pravna sredstva; pritožbo, revizijo in obnovo postopka. Vendar gre po mnenju Tratarja (2002) za dve vrsti pravnih sredstev. Tako je pritožba, razen v primernih, ko ta ni dovoljena, redno pravno sredstvo, ker jo je mogoče uporabiti do nastopa pravnomočnosti sodbe ali sklepa sodišča oziroma do konca postopka v rednem upravnem sporu. Revizija in obnova postopka pa sta izredni pravni sredstvi, ki se lahko uporabita šele zoper pravnomočno sodno odločbo. Pritožba ni dovoljena v sporih o zakonitosti aktov volilnih organov za lokalne volitve in za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države, ko na prvi stopnji odloča Vrhovno sodišče. (Zakon o upravnem sporu 2006, 4. čl., 73. čl.) Vrhovno sodišče na drugi stopnji lahko pritožbo zavrne, sodbo prvostopenjskega sodišča razveljavi ali jo spremeni. (Zakon o upravnem sporu 2006, 76.–80. čl.)

Sodbo prve stopnje smejo izpodbijati le stranke, ki so v upravnem sporu sodelovale že na prvi stopnji, in le takrat, ko je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, in je na tej podlagi spremenilo upravni akt. Sodba se sme izpodbijati zaradi bistvene kršitve določb postopka v upravnem sporu, zmotne uporabe materialnega prava ali zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje upravnega akta ter zaradi zmotne ali nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. (Zakon o upravnem sporu 2006, 6. poglavje)

2.5.10 Pravno varstvo po upravnem sporu

2.5.10.1 Ustavna pritožba

Ustavna pritožba kot posebno pravno sredstvo za varstvo ustavnih pravic pred Ustavnim sodiščem je bila v naš ustavni sistem, pretežno po nemškem zgledu, vpeljana s prvo ustavo samostojne RS leta 1991.

Praviloma se z ustavno pritožbo ne izpodbija upravna odločba (zoper katero je že bila izčrpana pritožba), temveč se izpodbija sodna odločba, izdana v upravnem sporu. (Čebulj v Pavčnik in Mavčič 2000)

Ustavna pritožba se lahko vloži zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe, pod pogoji, ki jih določa Zakon o ustavnem sodišču.

(2007, 50. čl.) Ustavna pritožba se lahko vloži šele, ko so izčrpana vsa pravna sredstva. Navkljub vsemu lahko Ustavno sodišče odloča o ustavni pritožbi tudi pred izčrpanjem izrednih pravnih sredstev, če sta izpolnjena dva pogoja; zatrjevana kršitev mora biti očitna, poleg tega pa bi z izvršitvijo posamičnega akta nastale za pritožnika nepopravljive posledice. (Zakon o ustavnem sodišču 2007, 51. čl.; Jerovšek 2007) To pomeni, da predmet izpodbijanja ni nujno odločba Upravnega sodišča, temveč je to lahko tudi drug posamičen upravni akt.

Ustavna pritožba se vloži v 60 dneh od dneva vročitve posamičnega akta, zoper katerega je mogoča ustavna pritožba. Varuh človekovih pravic vloži ustavno pritožbo s soglasjem tistega, katerega človekove pravice ali temeljne svoboščine v posamični zadevi varuje. V posebno utemeljenih primerih lahko Ustavno sodišče izjemoma odloča o ustavni pritožbi, ki je vložena po izteku 60 dnevnega roka. (Zakon o ustavnem sodišču 2007, 52. čl.)

2.5.10.2 Pritožba na Evropsko sodišče za človekove pravice

Slovenija se je leta 1994, s članstvom v Svetu Evrope in ratifikacijo Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in svoboščin (EKČP), vključila v doslej najučinkovitejši mednarodni sistem varstva človekovih pravic. Omenjeni sistem pa je učinkovit le, »če obstojijo pravna sredstva za zagotovitev uresničevanja teh pravic«. (Galič v Pavčnik in Mavčič 2000, 323) V skladu z EKČP sta bila ustanovljena dva organa – Evropska komisija za človekove pravice in Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) v Strassbourgu. Ta sta namenjena zagotavljanju spoštovanja konvencijskih pravic posameznikov. ESČP zagotavlja posamezniku, da znotraj mehanizma uveljavlja varstvo svojih pravic, kadar je mnenja, da so mu bile z ravnanjem državnih organov kršene. (Galič v Pavčnik in Mavčič 2000)

Stranka, ki je izčrpala zoper upravni akt vsa domača pravna sredstva, ki jih je moč šteti za učinkovita in primerna, lahko v roku šestih mesecev od izčrpanja vloži še pritožbo na ESČP. Stranka lahko to stori le, če lahko navede okoliščine, v katerih ji je s pravnomočnim aktom kršena kakšna pravica iz EKČP. Kršitev se lahko odraža v pravnem aktu (sodba) in v dejanjih storitve ali opustitve. Če ESČP ugotovi, da je prišlo do kršitve Konvencije ali njenih protokolov, sodišče oškodovani stranki, če je treba, »nakloni pravično zadoščenje v breme države. Ne presoja pa, ali je bilo kršeno notranje pravo države in zato tudi ne razveljavi izpodbijanega akta.« (Jerovšek 2007, 165; Galič v Pavčnik in Mavčič 2000)

3 Normativno zagotavljanje učinkovitosti v upravnem sporu

3.1 Četvero razlogov za potrebo po povečanju učinkovitosti sodstva in spremembo normativnih aktov

Kot že večkrat zapisano, je vzpostavitev učinkovitosti upravnega spora eden izmed temeljnih ciljev prenove javne uprave tudi v RS. Tako kot vse države sveta, ki se soočajo z neučinkovitim sodstvom in neustreznimi sistemskimi normativnimi rešitvami, posledično pa s sodnimi zaostanki, smo tudi pri nas zaradi predolgega sodnega reševanja določenih primerov večkrat priča kršitvam človekovih pravic. »Države do nedavnega niso posvečale posebne pozornosti učinkovitosti in kakovosti sodstva, ampak je bila pozornost usmerjena v zagotavljanje temeljnih načel, kot sta neodvisnost in nepristranskost sodstva, s poudarkom na formalnem vodenju postopka, medtem ko sta se zanemarjali učinkovitost postopkov in zadovoljstvo državljanov.« (Zajc in Markelj 2010, 1570) Glavni razlog za preusmeritev pozornosti držav na učinkovitost in kakovost v sodstvu, menita Zajc in Markelj (2010), tiči prav v globalizaciji in ekonomski konkurenčnosti držav, pri čemer v ospredje postavljata prav modernizacijo javne uprave, konkretnije teorijo novega javnega managementa.

Problematika sodnih zaostankov kot odraz neučinkovitih sistemskih regulativ izhaja na drugi strani tudi iz pravice do sodnega varstva, določene v Ustavi RS. 23. člen le-te določa, da ima vsakdo pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. (Ustava RS, 23. čl.) Pravica do sojenja v razumnem roku izhaja iz dejstva, da je bistveni sestavni del pravice do sodnega varstva pravica do sojenja brez nepotrebnega odlašanja, ki zagotavlja vsakomur, ki kot stranka nastopa v sodnem postopku, da bo lahko v razumnem roku s sodnim varstvom uveljavil svoje pravice. V tem smislu gre za pravico, ki je eden od bistvenih pogojev za učinkovito uresničevanje vseh drugih človekovih pravic. Če namreč sodno varstvo pride prepozno, je prizadeta oseba v enakem položaju kot tedaj, ko sodnega varstva sploh nima. (Ustavno sodišče RS 2005)

Zanemarljiva ni niti implikacija Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja na institut upravnega spora oziroma na njegovo učinkovitost. Ta določa, da imajo stranka v sodnem postopku, udeleženec po zakonu, ki ureja

nepravdni postopek, in pa oškodovanec v kazenskem postopku pravico, da o njihovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njim odloča sodišče brez nepotrebnega odlašanja. Pravna sredstva, ki jih za varstvo pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja omenjeni zakon določa, pa so pritožba s predlogom za pospešitev obravnavanja zadeve (ali nadzorstvena pritožba), predlog za določitev roka (ali rokovni predlog) in zahteva za pravično zadoščenje. (Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja 2006, 2. in 3. čl.)

Zapoved učinkovitega, to je efektivnega in efficientnega pravnega varstva, izhaja tudi iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Vsakdo, čigar pravice in svoboščine, ki jih priznava konvencija, so kršene, ima pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi, in to tudi če je kršitev storila uradna oseba pri opravljanju uradne dolžnosti. (13. člen; Tratar 2002) Vsakdo ima tudi pravico, da mu sodijo v razumnem roku ali pa ga izpustijo. (6. člen)

Zaradi kršitve pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja in sojenja v razumnem roku je RS od leta 2005 do konca leta 2009 izplačala 2.644 odškodnin in poravnav v skupni vrednosti 5.572.004 evrov. Na vseh sodiščih skupaj je bilo konec leta 2009 nerešenih zadev, starejših od dveh let, 156.984 ali 32,7 odstotka vseh nerešenih zadev, od tega starejših od deset let 3.955 zadev, od tega 112 starejših od 20 let, sedem pa je bilo celo starejših od 30 let. (Računsko sodišče RS 2011) Slovenija je bila do začetka leta 2010 pred ESČP že 209-krat spoznana za odgovorno za kršitev pravice do sojenja v razumnem roku. (European Court of Human rights 2010, 17)

Na število nerešenih zadev in s tem povezanim nastankom sodnih zaostankov vplivata predvsem dva dejavnika, in sicer pripad novih zadev in učinkovitost reševanja zadev.« (Računsko sodišče RS 2011)

3.2 (Ne)učinkovitost instituta upravnega spora in upravnega sodstva

Tudi upravno sodstvo pri nas se srečuje s problemi naraščanja števila sporov, povečevanja zahtevnosti materije, o kateri je potrebno razsojati, ter s tem povezanim povečevanjem sodnih zaostankov. Navedena dejstva predstavljajo v določeni meri značilnosti, ki so imanentne presoji v upravnem sporu, saj so zgolj odraz naraščanja kompleksnosti pravnega in družbenega sistema. Vendar pa to ne pomeni, da ni mogoče obstoječe ureditve upravnega spora prilagoditi novim ugotovitvam teorije in prakse, kot tudi spremenjenim okoliščinam, ki na samo odločanje vplivajo.

Pri preučevanju zasledovanja učinkovitosti ureditve sodnega nadzora nad akti uprave velja opozoriti, da je to podvrženo določenemu paradoksu, saj je učinkovitost varstva odvisna tako od zahteve po hitrosti postopkov kot tudi od zahteve po intenzivnosti presoje izpodbijanega akta ali spornega dejanja izvršilne oblasti. Navedeni dve zahtevi si namreč nista komplementarni, saj se pri povečanju intenzivnosti presoje delovanja uprave temu primerno zmanjša hitrost sprejemanja odločitev sodišča, pri povečanju hitrosti sodne presoje pa se na drugi strani omeji intenziteta sodne presoje. Za povečanje učinkovitosti je zato potrebna najti ustrezno ravnovesje med obema zahtevama. (Vlada Republike Slovenije 2006)

3.3 Spremembe normativnih ureditev upravnega spora in določbe za povečanje učinkovitosti

V nadaljevanju sistematično prikazujemo spremembe zakonodaje, ki je urejala institut pravnega varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave vse od leta 1977 pa do danes. V zasledovanju orodij in instrumentov za namen povečanja učinkovitosti upravnega spora na Slovenskem iščemo predvsem tiste spremembe aktov, ki bi vsaj na normativni ravni lahko pripeljale do hitrejšega procesnega dela instituta ali zmanjšanja števila tožb v upravnih sporih. V nekaterih primerih posledice predvidevamo, v drugih primerih jih je predvideval predlagatelj sprememb zakonodaje, mestoma pa so spremembe jasno uperjene proti okornosti upravnega spora in povečevanju števila pripada na Upravno sodišče ali Vrhovno sodišče.

3.3.1 Zakon o upravnem sporu (ZUS) – Ur. l. RS, št. 50/1997

Vlada RS je na 98. seji dne 4. avgusta 1994 določila besedilo predloga Zakona o upravnem sporu in ga na podlagi Poslovnika Državnega zbora poslala v prvo obravnavo in sprejem. Zakonska ureditev upravnega spora v samostojni RS, ki je nadomestila zakonodajo Socialistične federativne republike Jugoslavije, je bila sprejeta leta 1997 in je do leta 2006 doživela le manjše popravke. S tem zakonom so bile tedaj v našo pravno ureditev vnesene nekatere spremembe, med njimi ustanovitev Upravnega sodišča RS kot specializiranega prvostopenjskega organa upravnega sodstva, poleg tega pa tudi nekatere procesne rešitve, ki so izhajale iz nove ustavne ureditve. (Vlada Republike Slovenije 2006) V nadaljevanju navajamo večje

spremembe, ki so lahko privedle do učinkovitejšega upravnega spora oziroma njegove procesne plati. Ker so bili programska izhodišča in s tem tudi cilji reforme javne uprave zapisani šele v Strategiji vključevanja RS v EU po sprejetju Zakona o upravnem sporu leta 1996 in ker to obdobje ni predmet raziskave pričujočega diplomskega dela, v nadaljevanju navajamo le bistvene spremembe, ki jih je prinesel prvi zakon v samostojni Sloveniji, ki bi lahko vplivale na učinkovitost upravnega spora.

Na podlagi Zakona o upravnem sporu je Upravno sodišče pričelo opravljati sodno funkcijo 1. januarja 1998. (93. čl.) Navkljub predlogu zakona o upravnem sporu, po katerem naj bi ustanovili štiri prvostopna sodišča s sedežem v mestih, v katerih imajo sedež višja sodišča, je v zakonodajnem procesu prevladal amandma predloga zakona po vzoru sistema delovnih sodišč. Tako se je organiziralo eno Upravno sodišče prve stopnje, ki ima sedež v Ljubljani, hkrati pa deluje tudi na treh zunanjih oddelkih kot stalnih mestih sodnega poslovanja. Razlog za tovrstno organizacijo sistema tiči predvsem v takrat razpoložljivih proračunskih sredstvih, ki so dopuščala le omejeno zagotavljanje materialnih pogojev za delovanje upravnih sodišč. (Vlada Republike Slovenije 1994) Sprememba pristojnosti sodišč je bila v smeri povečanja učinkovitosti nujno potrebna, saj je prej veljavni zakon določal pristojnosti sodišč v skladu s federativno politično in geografsko delitvijo nekdanje skupne države. (Zakon o upravnih sporih 1977, 3. čl.)

Novi zakon je dograjeval in spremenil postopek pred sodiščem prve stopnje, s tem pa tudi predhodni preizkus tožbe. V okviru tega lahko sodišče zavrže tožbo s sklepom, med drugim, če ugotovi, da odločanje o sporu ne spada v sodno pristojnost. Če sodišče ugotovi, da je upravni akt ničen, odloči, ne da bi poslalo tožbo v odgovor. Na ničnost pazi sodišče po uradni dolžnosti ves čas postopka. (Zakon o upravnem sporu 1997, 34. in 35. čl.) Obe novosti predstavljata korak v smeri večje učinkovitosti upravnega spora, saj sodišču omogočata, bodisi da zavrže tožbo še pred začetkom postopka v upravnem sporu bodisi da zaradi odsotnosti odgovora toženca samo in hitreje odloči v zadevi.

Ker se lahko zgodi, da je pri istem oddelku sodišča vloženi več upravnih sporov oziroma je več odprtih postopkov o istem predmetu, lahko sodišče te s sklepom združi v skupno obravnavo in odločanje, lahko pa tudi odloči, da se več v enem postopku vloženi zahtevkov obravnava in o njih odloči v ločenem postopku (Zakon o upravnem sporu 1997, 41. člen). Pritožba zoper sklep o tem ni dovoljena,

ker sodišče presoja, kako najbolj ekonomično in učinkovito voditi postopek. (Jerovšek 2006) Podobno tovrstnemu združevanju zadev na učinkovitost pozitivno vpliva tudi vzorčni postopek, ki je tudi zaživel z zakonom iz leta 1997. Če so pri sodišču namreč vložene tožbe zoper več kot 20 upravnih aktov, pri katerih se pravice ali obveznosti opirajo na enako ali podobno dejansko stanje in isto pravno podlago, lahko sodišče po prejemu odgovorov na tožbe na podlagi ene tožbe izvede vzorčni postopek, druge postopke pa prekine. Po pravnomočnosti odločbe, izdane v vzorčnem postopku, sodišče brez obravnave odloči o prekinjenih postopkih, če ti postopki glede na vzorčni postopek nimajo bistvenih posebnosti dejanske ali pravne narave in če je dejansko stanje pojasnjeno. Če sodišče v vseh zadevah odloči enako, kot je bilo odločeno v vzorčnem postopku, lahko odloči o vseh tožbah z eno sodbo. Če so dani pogoji za vzorčni postopek, se s tem reši več tožbenih zahtevkov. Sodišče o teh zadevah odloča prednostno, zoper sklep o prekinitvi postopka zaradi izvedbe vzorčnega postopka pa pritožba ni dovoljena. (Zakon o upravnem sporu 1997, 42. in 43. čl.; Jerovšek 2006) Ker se v primerih vzorčnega postopka odloča hkrati o večjem številu zadev, združevanje lahko bistveno prispeva k hitrosti postopkov reševanja upravnih sporov.

Kot pomemben korak v smeri večje učinkovitosti štejemo tudi pripravljalni postopek, ki je predstavljal dograditev 29. člena zakona o upravnem sporu (1996). Nov zakon je določal, da mora predsednik senata že pred glavno obravnavo ukreniti vse, kar je potrebno, da se spor čim prej reši. Zlasti lahko stranke povabi k razpravi o spornem stanju ter k sklenitvi poravnave, poleg tega pa lahko izven glavne obravnave izvede posamezne dokaze, vendar le, če je to koristno za potek kasnejše obravnave. Sodišče lahko izjave in dokaze, ki se navedejo po izteku določenega roka, zavrne in odloči brez nadaljnjega ugotavljanja dejstev, če bi njihova dopustitev po presoji sodišča zavlačevala rešitev spora. V pripravljalnem postopku lahko predsednik senata prekine postopek ali pa ustavi postopek zaradi umika tožbe ali poravnave. (Zakon o upravnem sporu 1997, 44. in 45. čl.)

Medtem ko je zakonodaja iz leta 1977 le izjemoma dopuščala ustno obravnavo v upravnem sporu (34. čl.), je novi zakon upravni spor procesno zastavil diametralno nasprotno. Sodišče na prvi stopnji praviloma odloči po opravljeni glavni obravnavi, brez nje pa lahko odloči tudi na nejavni seji sodišča, če v pripravljalnem postopku ugotovi, da je bilo dejansko stanje v postopku za izdajo upravnega akta popolno in pravilno ugotovljeno ali pa to ni sporno, stranke pa v tožbi ali v odgovoru na tožbo

glavne obravnave niso zahtevale. (Zakon o upravnem sporu 1997, 50. čl.) Čeravno je s to spremembo postopek pred sodiščem prve stopnje lahko praviloma daljši in kompleksnejši, ne gre trditi, da zavljo tega trpi učinkovitost upravnega spora. Upravni spor je na normativni ravni postal bolj transparenten in bolj demokratičen. Sprememba je namreč posledica demokratične ustave RS, ki v svojem 24. členu določa, da so sodne obravnave javne, sodbe pa se izrekajo javno.

Nadalje je Zakon o upravnem sporu določal, da v upravnem sporu ni mirovanja postopka, ki ga poznamo v pravdi. Če ne pride na obravnavo nobena od strank ali če ne pride tožnik, lahko odloči sodišče brez glavne obravnave. (1997, 65. čl.) 60. člen zakona o upravnih sporih (1977) je namreč, sklicujoč se na zakon o pravnem postopku, posredno dovoljeval mirovanje in s tem dovoljeval zastoj v upravnem sporu. To pomeni, da je do mirovanja v upravnem sporu lahko prišlo, če sta se obe stranki pred koncem glavne obravnave o tem sporazumeli ali če se stranki, ki sta prišli na narok, nista želeli spustiti v obravnavanje. Postopek miruje, dokler kakšna stranka ne predlaga, naj se nadaljuje. (Zakon o pravnem postopku 1977, 216 in 217. čl.) Za razliko določb Zakona o pravnem postopku, ki je dovoljeval mirovanje v primeru, ko se ne tožnik in ne toženec nista zglasila na obravnavi, pa je že Zakon o upravnih sporih veleval, da v tem primeru sodišče pretresa spor, navkljub nenavzočnosti obeh strank.

Četudi sta zakona obravnavala različna pravna sredstva, je stari zakon o upravnih sporih (1977) v 46. členu določal, da je zahtevo za izreden preizkus sodne odločbe treba vložiti pri pristojnem sodišču v tridesetih dneh od vročitve odločbe, zoper katero jo stranka vlaga. Dodatno je za drugo izmed dopustnih pravnih sredstev, za zahtevo o varstvu zakonitosti, rok za vložitev še daljši. Stranka je morala zahtevo vložiti v roku devetdesetih dni od dneva, ko je bila strankama vročena odločba, zoper katero se je zahteva vlagala. Zakon o upravnem sporu iz leta 1997 rokov za uveljavljanje pravnih sredstev ni bistveno skrajšal. 80. člen ZUS je veleval, da je zahtevo za varstvo zakonitosti treba vložiti pri Vrhovnem sodišču v treh mesecih od tedaj, ko je bil stranki, v katere korist je bila izdana odločba, vročen njen prepis. Takisto se ni spremenil rok, v katerem je morala stranka vložiti zahtevo za obnovo postopka, in je tudi z novim zakonom ostal trideset dni. Vendar pa je na drugi strani novi zakon prinesel dodatno možnost obnove postopka tudi po petih letih od pravnomočnosti odločbe. Če je zakon o upravnih sporih iz leta 1977 absolutno prepovedoval zahtevo za obnovitev postopka po petih letih od pravnomočnosti sodbe,

jo je prvi Zakon o upravnem sporu samostojne RS v svojem 86. členu dopuščal tudi po tem obdobju, a le, če je stranka vložila zahtevo za obnovo zaradi dejstva, da se je odločba opirala na sodbo, ki je bila izdana v kazenski ali civilni zadevi, ta sodba pa je bila pozneje razveljavljena z drugo pravnomočno sodno odločbo. (1997, 85. čl.)

50. člen zakona o upravnih sporih (1977) je določal, da v primeru, ko pristojno drugostopenjsko sodišče razveljavi sodno odločbo, mora le-to vrniti sodišču, katerega odločbo je razveljavilo. To sodišče je po stari zakonodaji moralo opraviti vsa procesna dejanja in rešiti vprašanja, na katere ga je opozorilo sodišče, ki je odločilo o zadevi. 77. člen Zakona o upravnem sporu pa je uvedel dopustnost možnosti, da Vrhovno sodišče samo opravi glavno obravnavo in v primeru, da ugotovi drugačno dejansko stanje, kot je bilo ugotovljeno v sodbi prve stopnje, s sodbo spremeni sodbo sodišča prve stopnje. Vendar Vrhovno sodišče ne sme spremeniti sodbe sodišča prve stopnje v škodo stranke, če se je pritožila le ona. To je sprememba, ki vsekakor pozitivno vpliva na učinkovitost instituta upravnega spora in njegove procesne plati.

Četudi je novi zakon opustil člen, ki je določal, da sodišče postopa hitro in tako, da je ob varovanju temeljnih načel postopka zagotovljeno učinkovito varstvo pravic in koristi posameznikov, je v več členih zakona jasno zapisana zahteva, da sodišča v postopkih postopajo brez odlašanja (Zakon o upravnem sporu 1997, 62. in 82. čl.).

Zakon o upravnem sporu je po mnenju vlade (2006) v praksi dobro zaživel, a so se pri tem pokazale pomanjkljivosti, ki so med drugim vodile k izjemno velikemu pripadu zadev na Upravno sodišče ter Vrhovno sodišče RS, kar je privedlo tudi k podaljševanju časa, potrebnega za sprejem odločitve, in povečevanju sodnih zaostankov na tem področju. Prav zaradi tega je potrebno z novo zakonsko ureditvijo poiskati možnosti, kako kljub omejenim kapacitetam sodnega sistema povečati učinkovitost odločanja v upravnem sporu, pri tem pa varovati pravice državljanek in državljanov RS do učinkovitega sodnega varstva v primeru kršitve njihovih pravic in pravnih koristi.

3.3.2 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-A) – Ur. l. RS, št. 70/2000

Novi zakon o upravnem sporu iz leta 1997 sam po sebi ni prispeval k hitrejšemu reševanju teh zadev. Med drugim naj bi bilo neustrezno število opravljenih

obravnav v upravnih sporih, v organizacijskem smislu pa je, sta v analizi zapisala Ministrstvo za pravosodje RS in Vrhovno sodišče RS (2002), dolgoročno treba preučiti, ali je ob povezavi s socialnimi zadevami možno iskati rešitev v ustanovitvi večjega števila upravnih sodišč prve stopnje namesto enega dosedanjega ali tudi v omejitvi vsebine in obsega dopustnih pravnih sredstev. »Kratkoročno, glede na stanje zaostankov, organizacijske spremembe niso možne brez resnega ogrožanja učinkovitosti dela pred kratkim ustanovljenega Upravnega sodišča RS.« (Ministrstvo za pravosodje RS in Vrhovno sodišče RS 2002, 29)

V oceni stanja pred sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu je zabeleženo, da je pripad upravnih sporov v stalnem porastu. Leta 1998, ko je z delom pričelo Upravno sodišče, je to prejelo 3.751 novih zadev, le v prvi polovici sledečega leta pa že 2.123 novih zadev. (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu 2000; Tratar 2002) Glede na to, da je Vrhovno sodišče RS pristojno za odločanje v upravnem sporu, ne le na drugi stopnji, temveč v nekaterih, zakonsko določenih primerih tudi na prvi stopnji, so številke zaostankov na upravnem oddelku Vrhovnega sodišča relativno visoke.

Na Vrhovnem sodišču so tako na primer leta 2000 prejeli 3.741 novih zadev, kar dobra tretjina teh je bila namenjena upravnemu oddelku, ki se spopada z največjimi zaostanki. »Žal pa moram poudariti, da v vseh teh letih, ko govorimo o racionalizaciji dela, na zakonodajnem področju naši predlogi za zožitev dela Vrhovnega sodišča niso naletela na plodna tla,« je bil mnenja takratni predsednik sodišča Deisinger. V letu 2000 so imeli kar 2.286 nerešenih zadev. »Če bi bili manj obremenjeni z upravnimi zadevami, bi bili zaostanki Vrhovnega sodišča zanemarljivi, saj ostali oddelki zadeve rešujejo tekoče,« je v tistem letu poudarjal Deisinger. (v Vovk 2001, 26-27)

V smeri pospešitve postopkov je šla tudi novela Zakona o upravnem sporu, ki je stopila v veljavo konec avgusta leta 2000. Drugi člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (2000) je tako nekoliko razbremenil upravni oddelek Vrhovnega sodišča. Sprememba zakona je namreč odvzela pristojnost Vrhovnemu sodišču za odločanje na prvi stopnji v sporih, ki se nanašajo na odločitve sodnega sveta ali personalne komisije, s katerimi se odloča o pravicah in obveznostih sodnikov in državnih tožilcev ter sporih o zakonitosti upravnih aktov, ki jih izda vlada ali Banka Slovenije ali drug, njima po položaju enak državni organ. Obenem je Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (2000) predružačil tudi drugi

odstavek 10. člena ZUS in določil, da Vrhovno sodišče na prvi stopnji še vedno odloča o 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, razen v sporih, ki se nanašajo na zakonitost kandidiranja; imenovanja in razrešitve višjih upravnih delavcev, ki jih imenuje in razrešuje vlada.

Čeravno ta sprememba ni spremenila ali povečala učinkovitosti procesnega dela upravnega spora, sta Ministrstvo za pravosodje RS in Vrhovno sodišče RS (2002) ocenila, da bi prenos velikega dela prejšnje pristojnosti na Upravno sodišče RS, ob nespremenjeni, celo povečani kadrovski zasedbi, bistveno zmanjšal zaostanke Vrhovnega sodišča, čas reševanja zadev pa naj bi bil precej krajši.

Na drugi strani pa so določene novosti Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (2000) podaljšale nekatere roke, ki urejajo odzivnost in delovanje pristojnih sodišč. Sedmi člen ZUS-A je tako v drugem odstavku spremenil peti odstavek 69. člena ZUS in v nasprotju s ciljem reforme javne uprave in zagotavljanja učinkovitosti instituta upravnega spora podaljšal rok, v katerem se mora Vrhovno sodišče odločiti o pritožbi na sklep o začasni odredbi. Tožnik namreč lahko zahteva izdajo začasnih odredb. Sodišče odloča o zahtevi za izdajo začasnih odredb v sedmih dneh od prejema zahteve s sklepom, ki mora biti obrazložen. Zoper odločitev sodišča o začasni odredbi se stranke lahko v treh dneh pritožijo. Vrhovno sodišče je moralo po zakonu iz leta 1997 o pritožbi odločiti v treh dneh od njenega prejema. ZUS-A je omenjeni odstavek spremenil in rok določil bolj ohlapno. Po novem pritožba ni zadržala izvršitve izdane začasnih odredb, o pritožbi zoper sklep pa je moralo pristojno sodišče odločiti brez odlašanja, najkasneje pa v petnajstih dneh po prejemu pritožbe.

Ne glede na uzakonjene spremembe podatki iz leta 2005 kažejo, da se je število sporov povečevalo, kar velja tudi za zahtevnejše spore. Tega leta so namreč na Upravnem sodišču prejeli 4.369 novih sporov (leto kasneje pa 4.678, kaže Letno poročilo Upravnega sodišča Republike Slovenije 2006–2008) in tako v primerjavi z letom 2004 zabeležili njihovo 20,6-odstotno povečanje. Čeprav je sodišče rešilo za dva odstotka več upravnih sporov kot leta 2004, se je število nerešenih upravnih sporov povečalo za 6,9 odstotka. Za povečan obseg nerešenih zadev na Upravnem sodišču pa sodeč po podatkih ne gre s prstom kazati na neučinkovitost sodnikov, saj

so ti v omenjenem letu v povprečju presegli merila sodnega sveta za 22,2 odstotka. (Slovenska tiskovna agencija 2006)

3.3.3 Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) – Ur. l. RS, št. 105/2006

Vlada RS je v predlogu nove zakonske ureditve jasno določila, da je glavni cilj »povečanje učinkovitosti odločanja sodišč v upravnem sporu in skrajšanje sodnih postopkov z namenom povečanja zaupanja ljudi v delovanje sodišč ter preprečevanje nastopa nerazumnih zamud pri sojenju.« (Vlada Republike Slovenije 2006, 3) Predlagatelj je tako predvideval, da bo bistvena posledica uveljavitve predloga zakona za stranke upravnih postopkov skrajšanje časa, ki je potreben za doseg pravnomočnosti upravnih odločb v primerih izpodbijanja v upravnem sporu. K temu naj bi prispevala predvsem določitev širših pooblastil Upravnega sodišča glede načina rešitve upravnega spora. (Vlada Republike Slovenije 2006) Navkljub novemu zakonu o upravnem sporu, s pričetkom veljave v začetku leta 2007, je število nerešenih zadev v tem letu (5.407) preseglo število novih tožb v upravnem sporu (4.154). (Računsko sodišče Republike Slovenije 2011) V nadaljevanju navajamo spremembe, ki so z novo zakonsko ureditvijo, v skladu s cilji reforme javne uprave in cilji predlagateljev zakona, uperjene v povečanje učinkovitosti upravnega spora pri nas.

Temelj vsake ureditve upravnega spora je zgodovinsko, tradicionalno razumevanje tega instituta, kar zaznamuje tudi ustavno ureditev določene države. Iz Ustave RS izhaja, da je pri nas v veljavi subjektivni koncept upravnega spora, po katerem je sodni postopek namenjen pravnemu varstvu položaja posameznika, čeprav na ravni zakonskega urejanja in izvrševanja še vedno obstajajo določeni sledovi prejšnje ustavne ureditve. (Vlada Republike Slovenije 2006) Če želi objektivni spor zavarovati predvsem zakonitost, subjektivni spor varuje subjektivno pravo oziroma varstvo pravnega položaja posameznika. (Tratar 2002) Zakon o upravnem sporu je za razliko od prejšnjega zakona utemeljen na subjektivnem konceptu upravnega spora. »Prav na izhodišču prizadetosti strank zaradi posega v njihove zakonite pravice je v ZUS-1 posledično določeno, kateri upravni in drugi javnopravni akti se lahko izpodbijajo v upravnem sporu.« (Jerovšek 2006) Novi zakon o upravnem sporu je tako izrecno določil, da v upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika. O zakonitosti drugih aktov odloča sodišče samo, kadar zakon to izrecno določa. (2006, 2. čl.) Na prvi

pogled za učinkovitost upravnega spora nepomembna sprememba zakona je vodila v zagotavljanje učinkovitejšega sodnega postopka in preprečuje nepotrebne obremenitve sodišč. Praksa je namreč potrdila problem, da se je upravni spor po prej veljavni zakonodaji vse prevečkrat uporabljal s strani tožnikov, ki v svojih pravicah z izdanim upravnim aktom sploh niso prizadeti. Tako se je pod odkritim ali prikritim zatrjevanjem namena varstva objektivne zakonitosti pojavilo mnogo sporov, pri katerih tožnik sploh ni imel pravno utemeljenega interesa za to, da bi bil izpodbijani upravni akt odpravljen oziroma spremenjen. Čeprav torej tistega, ki je sprožil upravni spor, upravni akt sploh ni prizadeval, se je kljub temu na podlagi njegove tožbe odločalo v upravnem sporu. (Vlada Republike Slovenije 2006)

Zlorabo instituta upravnega spora preprečuje in s tem, vsaj na normativni ravni, povečuje učinkovitost instituta tudi 3. člen novega zakona o upravnem sporu (2006), ki jasno določa, katere odločitve niso upravni akt, ki bi ga bilo mogoče presoјati v upravnem sporu. Upravni akti tako niso tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, ter tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. Za nadzor sodne in zakonodajne funkcije oblasti so predvideni drugi sistemi nadzora, akti, sprejeti na podlagi politične diskrecije, pa niso enaki tistim, ki so sprejeti na podlagi upravne diskrecije.

Nadalje novi zakon z rešitvijo v petem členu še dodatno predvideva zmanjšanje števila upravnih sporov. Zakon zato eksplicitno določa, da v upravnem sporu ni mogoče izpodbijati tistih aktov, s katerimi se postopek po odpravi ali razveljavitvi upravnega akta nadaljuje na podlagi vrnitve v ponovno odločanje. Ta možnost pa ne posega v pravico posameznika do upravnega spora v primeru kršitve rokov za odločanje upravnega organa oziroma v primeru molka organa. (Zakon o upravnem sporu 2006, 5. čl.; Vlada Republike Slovenije 2006)

Šesti člen Zakona o upravnem sporu iz leta 2006 dejansko le dopolnjuje četrti člen nekdanj veljavnega zakona in v svojem drugem odstavku določa, da v tožbi zoper akte, s katerimi je organ odločil o izrednem pravnem sredstvu zoper upravni akt, ni dopustno uveljavljati istih razlogov, iz katerih je stranka že vložila tožbo v upravnem sporu zoper sam upravni akt ali pa bi to lahko storila. (Zakon o upravnem sporu 2006, 6. čl.) Ta odstavek po Tratarjevem mnenju (2006) še dodatno uveljavlja prepoved večkratnega ponavljanja tožbe v upravnem sporu ter s tem potencialno zmanjšuje

dodatno obremenjevanje sodišč in povečuje možnost udeležanja pravice do sojenja v razumnem roku.

Zakon o upravnem sporu je nadaljeval v smeri spremembe zakona iz leta 2000 in še dodatno odvzel pristojnosti Vrhovnemu sodišču pri odločanju v upravnem sporu na prvi stopnji. To sodišče na prvi stopnji odloča le še o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države, o pritožbi in reviziji ter v sporu o pristojnosti med upravnim in drugim sodiščem. (Zakon o upravnem sporu 2006, 12. čl.) Nova zakonodaja je tako opustila pristojnost Vrhovnega sodišča za odločanje v upravnem sporu o zakonitosti aktov državnih organov, organov lokalne skupnosti in nosilcev javnih pooblastil v obliki predpisa, ki urejajo posamična razmerja in za odločanje v upravnem sporu, ki se nanaša na zakonitost kandidiranja, izvolitve, imenovanja in razreševanja oseb, ki jih izvoli, imenuje ali razreši predsednik države, državni zbor, državni svet ali vlada. (Zakon o upravnem sporu 2006, 10. čl.)

Bolj kot zgornja normativna sprememba, k učinkovitosti instituta upravnega spora pripomore uvedba možnosti (glede na pomen in kompleksnost posamezne zadeve) sojenja po sodniku posamezniku, »saj se s tem preprečuje, da bi tudi o najbolj jasnih in bagatelnih zadevah moral odločati senat treh sodnikov, kar je z vidika racionalnosti izrabe omejenih sredstev sodišča precej vprašljivo.« (Vlada Republike Slovenije 2006, 9) Sodnik posameznik lahko, namesto kolegialnega senatnega odločanja treh sodnikov, na Upravnem sodišču odloča v primeru, če vrednost spornega predmeta v zadevah, kjer je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, ne presega 10.000 evrov, pa ne gre za pomembno pravno vprašanje; če se izpodbija procesne sklepe v upravnem postopku; če gre za enostavno dejansko in pravno stanje ali če ima upravni akt take pomanjkljivosti, da ga sploh ni mogoče preizkusiti. (Zakon o upravnem sporu 2006, 13. čl.) Sprememba s tem zaradi zakonsko določenih odsotnosti kolegialnega odločanja, ki posledično prinaša večjo obremenjenost sodnih kapacitet in se lahko odrazi v počasnejšem obravnavanju zadev, skuša v teoretičnih okvirih pomembno vplivati na učinkovitost procesne plati upravnega spora. Odločanje po sodniku posamezniku pa ni bilo rezervirano le za Upravno sodišče; odločanje po sodniku posamezniku pri Vrhovnem sodišču je določeno za odločanje o ustavitvi postopka. (Zakon o upravnem sporu 2006, 14. čl.)

Ugoden vpliv na zmanjšanje pripada upravnih sporov lahko pripišemo tudi spremembam razdelitve stroškov postopka. (Zakon o upravnem sporu 2006, 25. čl.)

po novem namreč določa, da v primeru, ko sodišče tožbo zavrne ali zavrže ali se postopek ustavi, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka. Zavržbo potencialnih finančnih posledic, ki jih toženec lahko trpi v zakonsko določenih primerih, takšen ukrep predstavlja za tožnike nekakšno prisilo v premislek o smotrnosti in ustreznosti sprožanja upravnega spora. Posledično bi tovrsten uzakonjen ukrep privedel do zmanjšanja sprožanja nesmiselnih upravnih sporov oziroma zlorabe instituta.

Za učinkovitejše varovanje pravic posameznika je novi Zakon o upravnem sporu (2006, 32. čl.) odpravil tudi dotlej veljavno zakonsko omejitev, po kateri je stranka dolžna najprej zahtevati zadržanje izvršitve upravnega akta pred organom, ki je ta akt izdal in šele v primeru zavrnitve, tudi pred sodiščem. Glede na možnost zlorab in nepotrebno podaljševanje postopkov, ki nastanejo prav zaradi nujnosti ukrepanja, je bilo tako smiselno ohraniti le pooblastilo sodišča za izdajo začasne odredbe, ki mora o tem odločiti v roku sedmih dni. (Vlada Republike Slovenije 2006)

34. člen zakona o upravnem sporu (ZUS-1) tožniku priznava pravico do razpolaganja s tožbo in mu s tem daje večjo pravico pri odločitvi o umiku le-te. Tožnik tako lahko umakne tožbo brez privolitve toženca do pravnomočne odločbe in ne le do trenutka, ko se toženec na glavni obravnavi spusti v obravnavanje glavne stvari, v kolikor do glavne obravnave sploh pride, kakor je določal zakon iz leta 1997 (Zakon o upravnem sporu 2006, 32. čl.). Če se tožba umakne, sodišče postopek s sklepom ustavi.

Dve novi procesni predpostavki pri predhodnem preizkusu tožbe sodišču omogočata širšo pravico, da s sklepom zavrže tožbo. (Zakon o upravnem sporu 2006, 36. čl.) Tako lahko sodišče z vidika učinkovitosti, še preden pride do postopka s tožbo, prepreči neosnovane upravne spore. Poleg tega je z novim zakonom iz upravnega spora izključen poravnalni narok, kar vsaj na teoretični ravni skrajšuje procesni postopek instituta. (Zakon o upravnem sporu 2006, 36. čl.)

Dograjen je tudi vzorčni postopek. 43. člen (Zakon o upravnem sporu 2006) ureja to posebno obliko upravnega spora, namenjeno reševanju večjega števila medsebojno povezanih oziroma sorodnih zadev tako, da se postopek lahko poenostavi in hitreje pride do odločitve v zadevi. Sodišče lahko v nekaterih primerih, če so vložene tožbe zoper več kot dvajset upravnih aktov, po prejemu odgovorov na tožbe na podlagi ene tožbe izvede vzorčni postopek, ostale postopke pa prekine. Zavržbo še dodatnega pospeševanja procesnega dela upravnega spora po novem zakonu o zadevah, o katerih se odloča po vzorčnem postopku, sodišče odloča prednostno.

Težje lahko absolutno ocenimo pozitiven vpliv na učinkovitost upravnega spora spremembe, ki so z Zakonom o upravnem sporu iz leta 2006 (45. čl.) doletele pripravljalni postopek. Ker je ta namenjen izvedbi tistih postopkovnih dejanj, ki bodo omogočila čim hitrejšo končanje procesa in s tem večjo ekonomičnost, posledično pa tudi učinkovitost, zakon izvzema zahtevo po obveščanju strank o vsaki odredbi. Na drugi strani pa je novi zakon izključil možnost, da predsednik senata tudi izven glavne obravnave izvede posamezne dokaze, če je to koristno za potek kasnejše obravnave in se lahko domneva, da sodišče lahko izid dokaza pravilno oceni tudi brez neposrednega spremljanja poteka njegove izvedbe. Izostanek te možnosti omejuje možnosti predsednika senata, da bi predhodno ukrenil vse za skrajšanje glavne obravnave in procesnega dela upravnega spora ter tako ravnal v skladu s smotrom pripravljalnega postopka.

Novi zakon o upravnem sporu (2006, 73. čl.) je prinesel tudi omejitev možnosti pritožbe, ki je dovoljena zgolj ob predpostavki, da sta kumulativno izpolnjena dva pogoja – če je sodišče samo ugotovilo drugačno dejansko stanje, kot ga je ugotovila tožena stranka, in je na tej podlagi spremenilo izpodbijani upravni akt ali če je sodišče odločilo na podlagi 66. člena tega zakona. Skladno s tretjim odstavkom 73. člena zakona lahko stranke vložijo pritožbo v od pretekle zakonodaje nespremenjenem roku 15 dni od vročitve prepisa sodbe.

Da bi zagotovili kar najhitrejšo implementacijo procesnih orodij za doseganje večje učinkovitosti upravnega spora, je zakonodajalec med prehodnimi in končnimi določbami v 104. členu določil, da se za postopke, ki so bili ob uveljavitvi tega zakona v teku, uporabljajo določbe Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 50/97, 65/97 – popr. in 70/00), razen če ni (105. do 107. člen) drugače določeno. Glede na omenjene člene je jasno, da Upravno sodišče nadaljuje postopke, glede katerih do uveljavitve tega zakona še ni bilo odločeno, po sodniku posamezniku ali senatu skladno z določbami novega zakona. Dodatno 106. člen instantno določi, da zadeve, ki jih je prejelo Vrhovno sodišče, pa o njih še ni odločeno in je po določbah tega zakona zanje pristojno Upravno sodišče, prevzame z uveljavitvijo tega zakona v delo slednje. (Zakon u upravnem sporu 2006, 15. in 16. čl.)

3.3.4 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (ZUS-1A) – Ur. l. RS, št. 62/2010

Leta 2010 je bila predlagana sprememba 18. člena veljavnega zakona, s katero je vlada določila, da je v upravnem sporu Državno pravobranilstvo zastopnik javnega interesa in ne več zakonsko določeni subjekti s pooblastilom vlade. »Državno pravobranilstvo oceni obstoj kršitve zakona v škodo javnega interesa v konkretnem primeru in kot stranka lahko vloži tožbo zoper upravni akt, na katerega se obstoj zatrjevane kršitve nanaša.« (Vlada Republike Slovenije 2010, 26) Predlog zakona je iz razlogov nepraktičnosti s tem odpravil postopek podelitve posebnega pooblastila vlade in okrepil samostojnost Državnega pravobranilstva kot državnega organa. (Vlada Republike Slovenije 2010)

Novela zakona je bila po mnenju predlagateljev za učinkovito izvajanje instituta upravnega spora nujna. ZUS-1 je namreč določal, da je treba vložiti tožbo v tridesetih dneh od vročitve pravnega akta, s katerim je bil postopek končan, oziroma v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan. »Pri izvajanju veljavnega zakona so se zaradi kratkega roka za vložitev tožbe v praksi pokazale resne težave, saj je za zelo zahtevno strokovno pripravo predloga za izdajo pooblastila potreben primeren čas, ki bi lahko posegel v tridesetdnevni rok za vložitev tožbe.« (Vlada Republike Slovenije 2010, 26) Podaljšanje roka za vložitev tožbe le za zastopnika javnega interesa bi lahko poseglo v pravnomočnost upravnega akta in v enako varstvo pravic, zato tosmerna rešitev ni bila ustrezna.

Ker je Državno pravobranilstvo zakonsko določen zastopnik javnega interesa, vsakokratna izdaja posebnega pooblastila vlade, ki bi mu dodelila aktivno legitimacijo za vložitev tožbe, ni več potrebna, s tem pa je odpadla tudi potreba po zahtevni strokovni pripravi predloga za izdajo pooblastila. Vsekakor lahko zaradi teh določb omenjeno spremembo označimo za korak v smeri učinkovitosti upravnega spora, vendar sam zakon v luči učinkovitosti ne spreminja stanja na dan 5. 4. 2007, ko je vlada za zastopnika javnega interesa v vseh zadevah, razen v denacionalizacijskih, določila Državno pravobranilstvo. Uzakonjena rešitev je preprečila nekatere druge absurde, na katere je opozarjalo tudi Vrhovno sodišče (sklep I-UP-314/2009).

V skladu z omenjeno spremembo je nov zakon razširil tudi možnosti revizije, ki je poslej mogoča tudi v primeru, ko Državno pravobranilstvo izkaže, da revizijo vloga zaradi tega, ker je bil kršen zakon v škodo javnega interesa. Na zahtevo vlade mora

Državno pravobranilstvo v posamezni zadevi vložiti revizijo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa. (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu 2010, 18. in 83. čl.) Tudi ta sprememba bi sicer lahko, zaradi razširitve možnosti revizije kot pravnega sredstva, pomenila upad učinkovitosti upravnega spora, a zaradi varovanja pravic v primeru kršitve zakona v škodo javnega interesa, dopolnilo lahko označimo za dograditev upravnega spora.

Novo določeno razmerje po ZUS-1A, po katerem stranke v upravnem sporu trpijo procesne stroške, ne vpliva na učinkovitost upravnega spora. (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu 2010, 25. čl.)

4 Sklep

Na podlagi opravljene analize in obširne primerjave sprememb normativnih aktov, ki v RS urejajo institut upravnega spora, lahko zastavljeno hipotezo zavrnamo. Državna uprava je v procesu reforme javne uprave v normativne akte instituta upravnega spora vnesla številne ukrepe za zagotavljanje oziroma povečanje učinkovitosti in s tem vsaj normativno zadostila ciljem reforme javne uprave. V pravo smer je šel zakon že leta 1996, ko strategije vključevanja RS v EU in s tem reforme javne uprave še ni bilo na papirju, z novim zakonom iz leta 2006 in sledečo spremembo zakona pa je državna uprava uspela na normativni ravni povečati učinkovitost upravnega spora.

V prid naši ugotovitvi govorijo tudi kratke primerjalne analize števila sodnih zaostankov na Upravnem sodišču RS v zadnjih letih. Če se je število sodnih zaostankov v preteklih letih vztrajno povečevalo, je bilo konec leta 2009 na Upravnem sodišču zaznati le še 3.102 nerešenih zadev, konec 2010 pa 2.348. (Računsko sodišče 2011; Ministrstvo za pravosodje 2011) Vendar zaslug za zmanjševanje sodnih zaostankov ne gre pripisati zgolj in le prizadevanju zakonodajalcev pri modernizaciji normativnih aktov, ki urejajo varstvo državljanov pred upravo. Za namen zmanjševanja sodnih zaostankov je slovensko pravosodje od leta 2010 zaznamovala implementacija namenskih programov, kot so Herkules, Matra flex in Lukenda.

Ne nazadnje, v skladu s kontinuiteto, vodilom reforme javne uprave, možnosti za izboljšave še vedno obstajajo. 13. člen ZUS-1 bi na primer lahko uzakonil dopustnost odločanja po sodniku posamezniku tudi v primeru, ko za to podata

soglasje stranki, udeleženi v upravnem sporu. S tem bi bila možnost učinkovitejšega odločanja širša, postopki v upravnih sporih bi bili lahko krajši. Možnost odločanja po sodniku posamezniku ob soglasju strank že pozna zakonodaja, ki ureja upravni spor v Zvezni republiki Nemčiji.

Poleg tega bi na primer 29. člen ZUS-1 lahko uzakonil dopustnost elektronske vložitve tožbe, s katero se začne upravni spor. Dejstvo je, da sicer Zakonu o pravnem postopku (ZPP-UPB3), na katerega se ZUS-1 sklicuje, dopušča možnost tega. Vloga, ki je lahko tožba, odgovor na tožbo, pravno sredstvo ali druga izjava, se vloži v pisni obliki. Pisna vloga je vloga, ki je napisana ali natisnjena in lastnoročno podpisana, ali vloga, ki je v elektronski obliki in je podpisana z varnim elektronskim podpisom, overjenim s kvalificiranim potrdilom. Pisna vloga se vloži tako, da se pošlje po pošti, elektronski poti, z uporabo sredstev komunikacijske tehnologije ali se neposredno izroči organu. Vloga v elektronski obliki se vloži tako, da se pošlje po elektronski poti informacijskemu sistemu, ta pa vložniku samodejno potrdi prejem vloge. (Zakon o pravnem postopku 2007, 104. in 105. čl.) Tovrstno elektronsko oddajanje vlog je za zdaj mogoče preko informacijskega sistema e-Sodstvo; programske opreme, ki jo upravlja Center za informatiko na Vrhovnem sodišču RS. Navkljub urejeni normativni podlagi portal e-Sodstvo za zdaj omogoča elektronsko vlaganje v postopkih zaradi insolventnosti ter v zemljiškoknjižnih postopkih, skozi druge vstopne točke pa so e-vloge mogoče tudi v izvršilnem in sodnoregistrskih postopkih. Vlaganje upravnih sporov še ni mogoče. Normativna ureditev pa za delovanje sistema jasno ne zadošča. Pomembnejši sta tehnična in organizacijska komponenta, ki pa terjata čas in sredstva za razvoj ter implementacijo ter s tem določata prioritete razvoja. Na Vrhovnem sodišču zatrjujejo, da sistem e-Sodstvo vseeno razvijajo trajnostno in modularno z mislijo tudi na možnost oddaje vloge oziroma tožbe za začetek upravnega spora po elektronski poti. Ne nazadnje elektronicizacijo upravnih in poslovnih procesov v javni upravi narekuje tudi reforma javne uprave, ki med usmeritvami modernizacije omenja tudi bolj neposredno povezano informacijsko tehnologijo z upravnim procesom in potrebo po uporabi informacijske tehnologije za preoblikovanje in izboljšanje upravnih postopkov. Z možnostjo oddaje tožbe za začetek upravnega spora v elektronski verziji oziroma s prenosom načel elektronicizacije iz reforme javne uprave tudi v proces upravnega spora bi do zaključka postopka v upravnem sporu lahko prišlo hitreje, pozitivni učinki pa bi se morebiti kazali tudi v luči približevanja javne uprave uporabniku oziroma

njegovim potrebam in pričakovanjem.

Nadalje bi lahko v smer večje učinkovitosti upravnega spora, po vzoru avstrijske normativne ureditve, pripeljale tudi spremembe oziroma dopolnitve 31. in 45. člena ZUS-1. V pripravljalnem postopku predsednik senata stranke že lahko pozove k navedbi dejstev, dokazov, dopolnitev in pojasnil v določenem roku, pri čemer je edina sankcija za neupoštevanje tega roka zavrnitev zahtevanih zadev in posledično kasnejše odločanje v sporu brez upoštevanja slednjih. Dopolnitev omenjenih členov bi lahko določala, da se neaktivnost stranke šteje za umik zahtevka (npr. pritožnik ne dopolni obrazložitve pritožbe), oziroma dopuščala možnost, da se v primeru neaktivnosti upravnega organa, pritožba reši v korist stranke. (Vlada Republike Slovenije 2006)

Učinkovitost upravnega spora bi bila lahko nedvomno še večja, če bi normativni akti zagotovili sodiščem širše možnosti odločanja v sporu polne jurisdikcije. V teh primerih namesto razveljavitve in vrnitve zadeve upravnemu organu, ki je upravni akt izdal, sodišče akt, zoper katerega je stranka sprožila upravni spor, odpravi in samo odloči o stvari.

Tako reforma javne uprave kot tudi reforma normativne podlage institutu upravnega spora sta kontinuirana procesa, ki se nista končala ne z novim Zakonom o upravnem sporu leta 2006 ne z novelo zakona lanskega leta. Pritisk globalizacijskih trendov na državno upravo in sodno vejo oblasti bo tudi v prihodnje spodbujal sodobne upravne sisteme k povzemanju prvin novega javnega managementa, ki med drugim posredno narekuje tudi vse večjo učinkovitost varovanja posameznika pred monopolom oblasti uprave.

Literatura

1. Androjna, Vilko in Erik Kerševan. 2006. *Upravno procesno pravo – Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: GV založba.
2. Virant, Gregor. 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
3. Brezovšek, Marjan in Damir Črnčec. 2010. *Demokratska uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.
5. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
6. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič in Milan Brglez. 2000. *Navodila za pisanje seminarske naloge in diplomskega dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Dunn, N. William. 1994. *Public policy analysis: an introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
8. European Court of Human Rights. 2010. *50 years of activity : European Court of Human Rights - Some Facts and Figures*. Dostopno prek: <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/65172EB7-DE1C-4BB8-93B1-B28676C2C844/0/FactsAndFiguresEN.pdf> (16. marec 2011).
9. *Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic*. 2010. Dostopno prek: http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SVN_CONV.pdf (10. april 2011).
10. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2002. *Analiza politik*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Guthrie, James in Linda English. 1997. Performance information and programme evaluation in the Australian public sector. *International Journal of Public Sector Management* (10/3): 154–164.
12. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

13. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Hay, Colin. 2002. *Political Analysis – A critical introduction*. Hampshire: Palgrave.
15. Howlett, Michael in M. Ramesh. 2007. *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
16. Jerovšek, Tone. 2007. *Upravni postopek in upravni spor*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
17. Kaplan S., Robert in David P. Norton. 2001. *Strateško usmerjena organizacija – praktična uporaba uravnoteženega sistema kazalnikov v novem poslovnem okolju*. Ljubljana: GV založba.
18. Kerševan, Erik. 2004. *Uprava in sodni nadzor*. Ljubljana: Pravna fakulteta.
19. Kloot, Louise in John Martin. 2000. Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government. *Management Accounting Research* (2000/11): 231–251. Dostopno prek: <http://www.student.nada.kth.se/~eral02/3107/Kloot2000.pdf> (29. marec 2011).
20. Kovač, Polonca. 2002a. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39 (6): 1037–1047.
21. --- 2002b. *Evropski model za ocenjevanje kakovosti v javnem sektorju*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/kovac_doc.doc (17. marec 2011).
22. --- in Bojan Stanonik. 2000. Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2): 316–329.
23. Krašovec, Alenka. 2002. *Oblikovanje javnih politik. Primer kulturnih politik v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Lane, Jan-Erik in Svante Ersson. 2000. *The new institutional politics : performance and outcomes*. Routledge: New York.
25. Milakovich, E. Michael in George J. Gordon. 2004. *Public administration in America*. Belmont: Thomson/Wadsworth.
26. Ministrstvo za pravosodje. 2011. *Sodna statistika 2010*. Ljubljana. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/110327_BILTEN_SS_2010-12.pdf (15. april 2011).

27. Ministrstvo za pravosodje Republike Slovenije in Vrhovno sodišče Republike Slovenije. 2002. *Sodni zaostanki v Republiki Sloveniji - analiza vzrokov in predlogi za zmanjšanje in odpravo*. Dostopno prek: www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/statistika/sodni_zaostanki.pdf (5. april 2011).
28. OECD. 1999. *European Principles for Public Administration*. No. 27. Pariz: OECD Publishing.
29. Pavčnik, Marijan in Arne Mavčič. 2000. *Ustavno sodstvo*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
30. Peters B., Guy. 1999. *Institutional theory in political science*. London: Pinter.
31. Pirnat, Rajko. 2008. Zakon o upravnem sporu s komentarjem. *Pravna praksa* (40–41): 39.
32. Računsko sodišče Republike Slovenije. 2011. *Revizijsko poročilo: Odprava sodnih zaostankov*. Ljubljana. Dostopno prek: [http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAB4F740883C907E4C125785300398140/\\$file/Lukenda.pdf](http://www.rs-rs.si/rsrs/rsrs.nsf/I/KAB4F740883C907E4C125785300398140/$file/Lukenda.pdf) (9. april 2011).
33. Scribner, Susan. 2006. Introduction to Strategic Management. V *Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform*, ur. Derick Brinkerhoff in Susan Scribner, 1–17. Dostopno prek: info.worldbank.org/etools/docs/library/48545/RD1.PDF.pdf (24. marec 2011).
34. Skupina poslancev in Radovan Žerjav. 2010. *Predlog zakona o dopolnitvi Zakona o upravnem sporu*. Dostopno prek: http://www2.gov.si/zak/Pre_Zak.nsf/bc530599fa1c7dd4c1256616002a1ed4/ff818d78b179b960c12576f1002fe366?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1 (14. april 2011).
35. Slovenska tiskovna agencija. 2006. *Upravno sodišče lani prejelo 20 odstotkov več novih zadev*. Dostopno prek: <http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=1034508> (15. april 2011).
36. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani.
37. Šturm, Lovro s sodelavci. 1989. *Naloge javne uprave pri prehodu v moderno družbo. Raziskovalno poročilo*. Ljubljana: RSS.
38. Tomić, Zoran R. 2010. Administrative dispute and the administrative adjudication process in contemporary Serbia – some problems of reform and amendment directions. *Zbornik Pravne fakultete Split* (47/1): 21–35.

39. Tratar, Boštjan. 2002. *Upravni spor – varstvo pravic in kontrola uprave v upravnem sporu*. Ljubljana: Bonex založba.
40. --- 2006. *Novi zakon o upravnem sporu – s pojasnili in stvarnim kazalom*. Lesce: Založba Legat.
41. Trpin, Gorazd. 2003. Nove možnosti organiziranja javne uprave in učinkovitost upravnih sistemov. *Uprava* (1/2): 55–66.
42. --- 2011. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 10. marec.
43. *Ustava Republike Slovenije*. 1991. Uradni list RS 33/91-I. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/media/ustava.republike.slovenije.pdf> (29. marec 2011).
44. Ustavno sodišče RS. 2005. *Odločba U-I-65/05-12*. Dostopno prek: <http://www.us-rs.si/media/u-i-65-05.pdf> (11. april 2011).
45. Ustavno sodišče RS. 2009. *Odločba U-I-147/08-16*. Dostopno prek: [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/39d3439320f0f68cc125768f00434577/\\$FILE/U-I-147-08,%20Up-1547-08.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/39d3439320f0f68cc125768f00434577/$FILE/U-I-147-08,%20Up-1547-08.pdf) (3. maj 2011).
46. Vlada Republike Slovenije. 1994. Predlog zakona o upravnem sporu. *Poročevalec* (7): 54–81.
47. --- 1997a. *Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo*. Dostopno prek: http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/Vkljucivanje_v_EU/strategija-vkljucovanja.doc (17. marec 2011).
48. --- 1997b. *Strateški načrt za implementacijo projekta reforme javne uprave v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Državni Zbor Republike Slovenije.
49. --- 2006. Predlog zakona o upravnem sporu – redni postopek. Dostopno prek: http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/2005/PDF/zakonodaja/predlog_zus.pdf (29. marec 2011).
50. --- 2010. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o upravnem sporu*. Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&mandate=1&vt=46&unid=PZ%7CCBF14CDC629526DCC12577430036E2B3&showdoc=1> (10. april 2011).
51. Vovk, Irena. 2001. Zasuti z upravnimi zadevami. *Pravna praksa, časopis za pravna vprašanja* (20/494): 26–27.
52. Vrhovno sodišče RS. 2005. *Odločba I-UP-282/2005*. Dostopno prek: http://staro.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/19254/ (1. april 2011).

53. --- 2009. *Sklep I-UP-314/2009*. Dostopno prek: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2010040815245259/ (19. april 2011).
54. Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation: methods for studying programs and policies*. New Jersey, Upper Saddle River: Prentice Hall.
55. Zajc, Katja in Luka Markelj. 2010. Učinkovitost sodstva – primerjalni pogled. *Podjetje in delo, revija za gospodarsko, delovno in socialno pravo* 36 (8): 1569–1592.
56. *Zakon o državni upravi* (ZDU-1). Uradni list RS 52/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200252&stevilka=2526> (18. marec 2011).
57. *Zakon o pravnem postopku* (ZPP). Ur. l. SFRJ 4/1977. Dostopno prek: <http://ius-info.ius-software.si/Zakoni/Besedilo.aspx?SOPI=Z77025BT&Datum=1999-07-14%2000:00:00> (17. april 2011).
58. --- (ZPP-UPB3). Ur. l. RS 73/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=81917> (5. maj 2011).
59. *Zakon o splošnem upravnem postopku* (ZUP). Ur. l. RS 80/1999. Dostopno prek <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199980&stevilka=3777> (23. marec 2011).
60. --- (ZUP-UPB2). Ur. l. RS 24/2006. Dostopno prek <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200624&stevilka=970> (23. marec 2011).
61. *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o upravnem sporu* (ZUS-A). Ur. l. RS 70/2000. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200070&stevilka=3304> (14. april 2011).
62. --- (ZUS-1A). Ur. l. RS 62/2010. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO5922.html (16. april 2011).
63. *Zakon o upravnem sporu* (ZUS). Ur. l. RS 50/1997. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199750&stevilka=2634> (18. marec 2011).
64. --- (ZUS-1). Ur. l. RS 105/2006. Dostopno prek: <http://www.uradnilist.si/1/objava.jsp?urlid=2006105&stevilka=4487> (12. marec 2011).
65. *Zakon o upravnih sporih*. Ur. l. SFRJ 4/1977. V *Predpisi o upravnem postopku in upravnem sporu*, ur. Rupko Godec in Tone Jerovšek, 89–160. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

66. *Zakon o ustavnem sodišču* (ZUstS-UPB1). Ur. l. RS 64/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200764&stevilka=3467> (5. april 2011).
67. *Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebne odlašanja* (ZVPSBNO). Ur. l. RS 49/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200649&stevilka=2091> (14. april 2011).