



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNI SVET

Številka: 030-01-2/2025/42 EPA 2138-IX
Ljubljana, 1. 10. 2025

Gospa
mag. Urška Klakočar Zupančič
predsednica Državnega zbora Republike Slovenije

Državni svet Republike Slovenije je na 20. izredni seji 1. 10. 2025, ob obravnavi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-I), EPA 2138-IX, ki ga je Državni zbor sprejel na 34. seji 25. 9. 2025, na podlagi tretje alineje prvega odstavka 97. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13, 75/16 in 92/21), sprejel

ZAHTEVO,

da Državni zbor Republike Slovenije ponovno odloča o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-I), EPA 2138-IX.

Obrazložitev:

Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) je na 34. seji dne 25. 9. 2025 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju: ZUP-I), EPA 2138-IX, ki ga je v obravnavo Državnemu zboru predložila Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada).

Državni svet ocenjuje, da sprejete zakonodajne rešitve v ZUP-I predstavljajo nepremišljen in nesorazmeren poseg v temeljna ustavna načela in ustavno procesna jamstva, ker se znižujejo standardi pravne varnosti za posameznike, vključene v upravne postopke. Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb) je eden izmed najpomembnejših in najpogosteje uporabljenih zakonov, ki vpliva na urejanje razmerij med državo na eni strani in fizičnimi ter pravnimi osebami na drugi strani. Uporablja se v vseh upravnih in številnih drugih javnopravnih zadevah, pri čemer neposredno določa procesne pravice in obveznosti strank ter drugih udeležencev v postopkih, med katerimi so pogosto tudi ranljivi posamezniki. V primeru ZUP-I je po prepričanju Državnega sveta treba uporabiti ustavni korektiv, ki ga predstavlja odločilni veto, zato da se bo zavaroval položaj posameznikov, ki bodo prizadeti z uveljavitvijo ZUP-I, in sicer zaradi razlogov, kot so navedeni v nadaljevanju obrazložitve.

Vlada in Državni zbor sta bila pri pripravi in sprejemanju ZUP-I seznanjena z resnimi in obširnimi opozorili, zlasti iz mnenja Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora (v nadaljevanju: ZPS), mnenja Komisije Državnega sveta za državno ureditev k predlogu ZUP-I in mnenja Sodnega sveta. Kljub vsem opozorilom, ki so poudarjala raznorazna

neskladja predlaganih sprememb z Ustavo Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a; v nadaljevanju: Ustava) in pravnim sistemom, so bile sporne rešitve sprejete. Takšno ignoriranje enotnih opozoril pravne stroke postavlja pod vprašaj spoštovanje načela demokratičnosti iz 1. člena Ustave in načela pravne države iz 2. člena Ustave. Poenostavitve postopkov, ki se v upravni postopek vnašajo z ZUP-I, bodo najverjetneje namesto večje optimizacije in učinkovitosti, kar je bil sicer legitimni cilj predlagatelja, vodile v večje obremenitve upravnega sodstva in povečano število upravnih sporov, saj bodo stranke morale v sodnih postopkih uveljavljati kršitve procesnih in materialnih pravic ter napačno ugotovljeno dejansko stanje. To pa bo dolgoročno negativno vplivalo na uresničevanje načela pravne države, predvsem kot omajanje zaupanja v upravno odločanje in s tem v izvajanje oblasti.

Problem ZUP-I je, da uvaja rešitve, ki ogrožajo transparentnost in predvidljivost upravnega odločanja, kar je neskladno z načelom pravne države in načelom enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Poleg tega je bil že sam zakonodajni postopek sprejemanja ZUP-I izveden brez upoštevanja temeljnih zahtev po jasnosti in določnosti pravnih norm v predlogu zakona, kar potrjuje tudi opozorilo ZPS, da je njeno presojo glede predlaganih zakonodajnih rešitev oteževala pomanjkljiva obrazložitev posameznih členov. Odsotnost jasnih utemeljitev določb v zakonodajnem postopku pa pomeni neskladje z ustavnim načelom demokratične narave državne ureditve, kot izhaja iz 1. člena Ustave.

Z novim dodanim osmim odstavkom v 62. členu veljavnega zakona ZUP-I uvaja pravico, da si lahko stranka pri komunikaciji z upravnim organom namesto s tolmačem pomaga z jezikovnim pomočnikom, pri čemer mora iti za poslovno popolnoma sposobno in zaupanja vredno osebo, ki ji stranka zaupa. Organ pa sam oceni, ali je uporaba takega pomočnika smiselna glede na naravo zadeve ali procesnega dejanja. Prav tako bo uradna oseba organa sama presojala, ali je glede na zahtevnost postopka raven znanja jezikovnega pomočnika zadostna. Taka ureditev, brez natančneje določenih meril, odpira možnosti za neenakopravno obravnavo strank, saj ni določenih minimalnih zahtev glede jezikovnega znanja in jasnih kriterijev za presojo smiselnosti, zato je v nasprotju z drugim odstavkom 14. člena Ustave, iz katerega izhaja splošno načelo enakosti pred zakonom.

Poleg tega je sporno tudi spreminjanje glede roka za izdajo odločbe, saj ZUP-I s spremembo 222. člena veljavnega zakona po novem določa, da začne rok za izdajo odločbe teči od dneva, ko organ prejme vlogo, in ne več od prejema popolne vloge, kot je veljalo do zdaj. Dejanski razpoložljivi čas za vsebinsko obravnavo popolne vloge in izdajo odločbe tako po novem sploh ni več jasno razviden oziroma konkretno predvidljiv. Hkrati se s črtanjem besedila v 67. členu veljavnega zakona odpravlja instrukcijski rok petih delovnih dni, v katerem je moral organ pozvati stranko k dopolnitvi vloge. Ta sprememba bo povzročila poslabšanje pravnega položaja strank, če bi bil v konkretni zadevi določen prekratek rok za dopolnitev vloge. Ker ta rok ni jasno določen že v zakonu, lahko organ z določitvijo roka vpliva tudi na čas, ki je na voljo za vsebinsko obravnavo vloge, saj bo le-ta izvedena šele po dopolnitvi vloge oziroma ko postane popolna in s tem pripravljena za obravnavo. Prav tako je, kot že izpostavljeno, do sprejema ZUP-I veljala za stranke ugodnejša pravna ureditev, ki je zagotavljala, da so bile najkasneje v petih delovnih dneh obveščene, ali morajo vlogo dopolniti ali pa je vloga že pripravljena za vsebinsko obravnavo. Zaradi take ureditve

je bila strankam zagotovljena večja predvidljivost in s tem pravna varnost kot po ZUP-I.

Spremembe, ki jih ZUP-I prinaša glede ureditve vročanja, predstavljajo zelo resen poseg v ustavno pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave in pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Novela ZUP-I namreč bistveno skrajšuje rok za nastanek fikcije vročitve s petnajstih na zgolj sedem dni od odpreme dokumenta, kar izhaja iz spremenjenih oziroma novih 86.a, 86.b in 87. člena. Ker so določbe, ki se nanašajo na vročanje, precej medsebojno prepletene in pomensko odprte, je to tudi z vidika pravne varnosti za naslovnike pravnih norm problematično, saj ureditev ni dovolj jasna, jasnost in določnost pa sta zahtevi, ki izhajata iz načela pravne države. Vročanje je sicer izredno pomembno materialno procesno dejanje, saj se lahko prek njega, če je ustrezno urejeno in izvedeno, stranka informira, izjavi oziroma pritoži ali izpodbija zakonitost dokumenta pred sodiščem. Poleg tega je pravilna vročitev tudi predpostavka za nastop pravnega učinkovanja dokumenta, kot je na primer izvršljivost.

Zlasti problematična je v zvezi z vročanjem v fizični obliki konfuznost med navadnim vročanjem in osebnim vročanjem. Po novi ureditvi bo vročitev, ki naj bi se po novem praviloma opravljala z navadnim vročanjem, načeloma opravljena že sedmi dan od dneva odpreme dokumenta, pri čemer se morajo dokumenti v fizični obliki tudi vložiti v hišni predalčnik naslovnika. Pri osebnem vročanju, ki bi bila po novem izjema, pa je vročitev opravljena v sedmih dneh, ko je bila pošiljka puščena v hišnem predalčniku, če se je ni dalo vročiti naslovniku osebno. Nejasno je tudi, kakšno je razmerje med navadnim in osebnim vročanjem oziroma kdaj se kateri od teh dveh načinov uporablja. ZUP-I namreč opušča dozdajšnjo ureditev, po kateri so se odločbe, sklepi in drugi dokumenti, od vročitve katerih je začel teči rok, vročali naslovniku osebno. Po novem je namreč pri osebnem vročanju določeno, da se ta način vročanja uporabi samo, »če je to potrebno zaradi učinkovite vročitve ali kakšnega drugega razloga«. To pa pomeni, da bi bil primarni način vročanja zdaj navadno vročanje z vložitvijo v predalčnik. Pomensko odprta dikcija pri osebnem vročanju je pravno sporna, ker bo omogočala arbitrarno delovanje upravnih organov in ogrozila ustavne pravice strank.

Uvedba takega navadnega vročanja predstavlja visoko tveganje, da bo stranka zamudila rok za vložitev pravnega sredstva, saj se bo, ob upoštevanju morebitne počasne poštne dostave, dejanski čas za uveljavljanje pravnega sredstva lahko drastično skrajšal. Vezava fikcije vročitve na dan odpreme pri navadnem vročanju v kombinaciji s skrajšanjem roka za nastop fikcije vročitve je povsem nesorazmeren poseg, ki ne zagotavlja visoke verjetnosti seznanitve naslovnika z dokumentom, ki lahko zanj prinese tudi hude pravne posledice. Časovna stiska, ki jo vpeljuje več kot polovično skrajšanje roka, bo lahko še posebej izrazita za prava neuke in ranljive posameznike, ki zaradi tega ne bodo imeli stvarne možnosti, da bi se pravočasno seznanili z dokumentom tako, da bi lahko učinkovito uveljavljali svoje procesne pravice. Zakonska ureditev dejansko vpeljuje življenjsko in pravno-sistemsko neustrezno domnevo, po kateri se predpostavlja, da so stranke v vsakem trenutku dosegljive za vročanje, pri čemer pa se zanemari vsaj to, da že sama delovnopravna zakonodaja predvideva najmanj dvotedensko obvezno odsotnost zaradi koriščenja letnega dopusta in torej možnost nedosegljivosti posameznika od doma.

S tem, ko ZUP-I vpeljuje v zakonsko ureditev nov 210.a člen, pri čemer gre za tako imenovano informativno odločbo, se posega v bistvo ustavno zagotovljene pravice do

pravnega sredstva in pravice do sodnega varstva. Informativna odločba naj bi bila namenjena zagotovitvi pravice do obrambe v tem smislu, da se lahko stranka še pred odločitvijo organa seznanila z relevantnimi dejstvi in okoliščinami upravne zadeve ter se o njih izjavi. Gre za povsem nov procesni institut v slovenskem pravnem redu, po katerem informativna odločba, ki ima sicer vse sestavne dele kot običajna odločba, postane pravnomočna odločba o glavni stvari, če stranka v enaindvajsetih dneh ne vložil ugovora. Štelo se bo, da se je stranka, ki ni vložila ugovora, odpovedala pravici do pritožbe oziroma pravici do sodnega varstva. ZPS je opozorila, da taka rešitev v sistemskem zakonu ni zamejena in da ne vsebuje ustreznih varovalk, saj pasivnost prava neuke stranke lahko pomeni hude pravne posledice, zaradi česar je neustrezna.

ZUP-I uvaja še možnost izdaje odločbe brez obrazložitve z novima 214.a in 214.b členoma. Odločba brez obrazložitve se lahko izda v postopkih, začelih na zahtevo stranke, če se zahtevku ugodi in nihče ne ugovarja postavljenem zahtevku, ali če je bila izdana z ustno razglasitvijo in so se vse stranke po razglasitvi in do izdaje pisne odločbe odpovedale pravici do pritožbe oziroma pravici do sodnega varstva. Obrazložitev je ključni element vsakega poštenega pravno zamejenega postopka, saj služi kot instrument omejevanja oblasti in kot podlaga za preizkus zakonitosti tako s strani stranke kot instančnega organa. Izdaja odločbe brez obrazložitve, ki je pogojena z odločitvijo stranke o napovedi pritožbe, preden ima ta možnost vpogleda v celovito pisno obrazložitev, izvotli smisel pravice do pravnega sredstva. Posledično takšna ureditev zmanjšuje nadzor nad zakonitostjo in povečuje tveganje za arbitrarno odločanje upravnih organov. Poleg tega se, če odločba nima obrazložitve ali hitro postane pravnomočna, močno zmanjša tudi možnost, da bi Državno tožilstvo ali Državno odvetništvo učinkovito uveljavljala varstvo javnih koristi in preverjala zakonitost odločanja.

V zakonsko ureditev je bil uveden še nov institut odpovedi pravici do sodnega varstva (nov 281.a člen), spreminja pa se tudi ureditev odpovedi pravice do pritožbe (spremenjen 229.a člen). V primeru ustne razglasitve odločbe se bo lahko stranka odpovedala pravici do pritožbe, in sicer od ustne razglasitve dalje. Z ustno seznanitvijo stranke z odločitvijo in zgolj s kratkim dodatnim pojasnilom razlogov za odločitev pa vsekakor ne more biti zagotovljena enaka kakovost obveščенosti, kot v primeru izdaje pisne odločbe s podrobno obrazložitvijo, ki jo lahko stranka večkrat prebere in se nadalje posvetuje glede vložitve pritožbe. Ker gre za sistemsko ureditev, ki zajema širok krog različnih upravnih postopkov in pogosto vključuje pravno neizkušene stranke brez pooblaščenca, je pomembno, da so pravila ustrezno prilagojena zaščiti takih strank. Odpoved pravici do pritožbe je nepreklicna in ima lahko resne posledice, saj stranka izgubi možnost tako pritožbe kot sodnega varstva, poleg tega pa ta odpoved vpliva tudi na pravice drugih udeležencev in javnih organov. Zaradi teh težkih posledic in le manjšega časovnega prihranka bi lahko tako obstoječa kot predlagana nova zakonska ureditev glede odpovedi pravici do pritožbe predstavljala prekomeren poseg v ustavno varovana procesna jamstva. Smiselno enako velja tudi za nov institut odpovedi pravici do sodnega varstva.

Poleg navedenega ZUP-I uvaja še nov 146.a člen za primere, ko se v postopku obravnavajo tajni podatki. Ta določba predvideva, da če bi razkritje tajnih podatkov stranki lahko škodovalo varnosti ali interesom Republike Slovenije oziroma škodovalo delovanju ali izvajanju nalog organa, ki je podatke določil za tajne, se pravice stranke do udeležbe v ugotovitvenem postopku zagotovijo le prek pooblaščenca, ki je odvetnik, ne glede na predpise o dovoljenju za dostop do tajnih podatkov. ZPS to rešitev

ocenjuje kot nesorazmeren poseg v ustavna procesna jamstva iz 22., 23. in 25. člena Ustave, saj pomeni izvotlitev teh jamstev. Ker je pooblaščenec med postopkom zavezan varovati tajne podatke in jih stranki ne sme razkriti, je s tem onemogočeno aktivno sodelovanje stranke in njena celovita obramba. Ta rešitev pa tudi ne dosega splošno uveljavljenih standardov pravnega varstva, in sicer iz sodnih postopkov, kjer Vrhovno sodišče Republike Slovenije poudarja, da se sodna odločba ne sme opreti na tajne podatke, s katerimi stranka ali njen zastopnik nista bila seznanjena.

Državni svet nenazadnje ocenjuje, česar ZUP-I ne naslavlja, da bi bilo smiselno institut molka organa v zakonu smiselno preoblikovati tako, da bi vzpostavili pozitivno pravno domnevo. Slednje pomeni, da bi se štelo, ko organ, zoper odločbo katerega je dovoljena pritožba, ne bi izdal odločbe v določenem predpisanem roku, da je organ zahtevi ugodil. S tem bi se prispevalo k večji učinkovitosti upravnih postopkov, še posebej na področju izvajanja gradbene zakonodaje.

Državni svet ugotavlja, da ZUP-I prinaša sporne zakonske rešitve, ki, namesto da bi poenostavile postopke in okrepile položaj strank, nesorazmerno posegajo v temeljna ustavna procesna jamstva, vgrajena v slovenski ustavni red. Glavni ustavnopravni »konflikti« tako vključujejo: pomanjkljivo ureditev jezikovnega pomočnika, drugačno ureditev roka za izdajo odločbe in instruksijskega roka za dopolnitev vloge, strožjo ureditev fikcije vročitve in uvedbo navadnega vročanja kot pravila, kar zmanjšuje čas strank za uveljavljanje pravnega sredstva; izdajo odločbe brez obrazložitve, kar omogoča arbitrarno odločanje; uvedbo informativne odločbe, ki ustvarja fikcijo odpovedi temeljnim pravicam prava neukih strank; neustrezno ureditev instituta odpovedi pravici do sodnega varstva in odpovedi pravice do pritožbe v zvezi z ustno razglasitvijo odločbe ter nazadnje omejitev pravic pri obravnavi tajnih podatkov. Zakonodajne rešitve nasprotujejo načelu demokratičnosti iz 1. člena Ustave, načelu pravne države iz 2. člena Ustave, načelu enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, načelu enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, pravici do sodnega varstva iz 23. člena Ustave in pravici do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave.

Sprejete rešitve ne zagotavljajo predvidljivosti upravnega postopka in breme njegovega pospeševanja oziroma poenostavitve prenašajo na stranke, ki so že tako ali tako v šibkejšem položaju kot na drugi strani oblastveni organi, kar bo vodilo v povečanje upravnih sporov in na koncu tudi ustavnih pritožb. Zaradi vseh predhodno navedenih sistemskih, strokovnih in ustavnopravnih pomislekov, ki ustvarjajo pravno negotovost, nejasnost in ogrožajo učinkovitost upravnega postopka, je nujno treba, da Državni zbor prepreči sprejem ZUP-I ter s tem omogoči nadaljevanje javne in strokovne razprave za pripravo ustavnoskladne in sistemske ustrezne ureditve.

Upoštevajoč vse navedeno Državni svet poziva Državni zbor, da ob ponovnem glasovanju o ZUP-I slednjega zavrne.

* * *

Na seji Državnega zbora in matičnega delovnega telesa Državnega zbora bo o zahtevi poročal državni svetnik Marko Lotrič.

Marko Lotrič
predsednik