

## KODIFIKACIJA UPRAVNEGA POSTOPKA V SLOVENIJI IN EU: VČERAJ, DANES, JUTRI\*\*

*Povzetek. Upravni postopek je v Sloveniji razumljen kot en ključnih upravnih procesov in s tem javnih politik, v katerem se po veljavnem Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP, 1999) odloča zlasti o posamičnih pravicah strank v razmerju do področno definirane javnega interesa. ZUP predstavlja kodifikacijo, ki je v slovenskem prostoru zelo ustaljena in pretežno skladna s trendi v Evropski uniji. Nasprotno se zdi, da kar nekaj formalnih značilnosti sedanjega ZUP ovira možen nadaljnji preboj, saj je razumevanje o prehodu od hierarhičnih upravnih razmerij z včasih prisotnim formalizmom do bolj odprte in participativne uprave in dobrega javnega upravljanja še v teku. V članku se ta stališča preverja prek zgodovinske študije novel ZUP v zadnjih dvajsetih letih in primerjave med nacionalno in evropsko kodifikacijo po predlogu Uredbe EU o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi (2016). V sklepu ugotavljam, da je slovenski ZUP zaradi namenske rabe kot ustrezen v sklopu teorij dobrega javnega upravljanja in dobre uprave, a naj bi bil kot en najvažnejših sistemskih zakonov v bodoče ključen del strategij javne uprave in oblikovan bolj splošno in participativno.*

**Ključni pojmi:** upravna razmerja, kodifikacija, reforma javne uprave, Slovenija, evropeizacija, dobro javno upravljanje

### Uvod

Modernizacija in razvoj demokratične in obenem učinkovite države in javne uprave sta dandanes cilj, s katerim in proti kateremu se normira in izvaja skupek aktivnosti za dobro javno upravo in upravljanje ali vladovanje.<sup>1</sup> Del tega procesa je sistemsko učinkovito varstvo pravic posameznikov v

\* Dr. Polonca Kovač, redna profesorica, Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani, Slovenija.

\*\* Pregledni znanstveni članek.

<sup>1</sup> Gre za koncept OECD o »good/sound public governance«, znotraj katerega poznamo bolj pravno usmerjen skupek pravic do dobre uprave (ang. right/s to good administration; glej Beneška komisija, 2011, OECD, 2017).

upravnih zadevah, tako na nacionalni kot nadnacionalni ravni. V tem sklopu zahtevno in spreminjajoče se družbeno okolje prinaša nujnost reform javne uprave in predpisov, ki jo urejajo, vključno s kodifikacijo upravnega procesnega prava. Gre za procese, ki potekajo v vseh državah oz. Evropski uniji (EU), ki pa so še nekoliko poudarjeni v osrednji in vzhodni Evropi glede na še vedno prisoten posttranzicijski naboj in nihanja stopnje demokratičnosti (prim. Kochenov in Bard, 2018). S tem so tesno povezana načela pravne države in zakonitosti, učinkovitosti, transparentnosti in participacije, odgovornosti ter druga, ki bi se prav pri delu javne uprave in v upravnih postopkih morala razumeti kot vrednostne smernice in ne formalistično ali kot da so med njimi nasprotja. Dobra uprava pa je lahko le skupek teh načel, kar v javnopравниh razmerjih pomeni nujno povezavo z osnovnim temeljem vladavine prava.<sup>2</sup> Pri tem sicer sama zakonodaja za modernizacijo seveda ne zadošča, a je zlasti v državah s tradicijo pravne države (nem. *Rechtsstaat*), kamor sodi Slovenija, predpostavka sprememb.

Namen tega članka je analizirati vloge, realizacijo in potenciale kodifikacije (splošnega) upravnega postopka v Sloveniji v zgornjem kontekstu, vključno s preučitvijo evropeizacije področja oz. skladnosti s trendi EU. Pri tem ima ključen pomen Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki je v samostojni Sloveniji (1991) v veljavi od aprila 2000.<sup>3</sup> Ta zakon je bil sprejet na temelju tradicije jugoslovanskih (1956, 1930) in pred tem avstrijskega ZUP (1925), seveda pa je prinesel tudi nekaj modernejših pristopov, recimo smiselno uporabo ZUP v neupravnih, a javnopравниh zadevah brez procesne regulacije. Je pa vprašanje, ali je obstoječa slovenska kodifikacija optimalna glede na korenite družbene spremembe na čelu z večnivojskim javnim upravljanjem v EU, večkompozitnimi postopki zaradi kompleksnosti zadev, stremljenjem k soupravljanju namesto avtoritarnosti, bolj načelni kot detajlni regulaciji, digitalizaciji ipd.<sup>4</sup> Zato članek naslavlja primerjavo slovenskega ZUP s predlogom ZUP EU oz. že od leta 2016 obravnavanim osnutkom *Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi EU* (Uredba EU), na temelju Listine EU o temeljnih pravicah (2009, zlasti vezano na člene 41, 42 in 47 o dobri upravi, informacijah in pravnem varstvu).<sup>5</sup>

<sup>2</sup> O načelih upravnega prava v EU nasploh in v sodni praksi Sodišča EU glej Beneška komisija, 2011, Harlow in Rawlings, 2014, Galetta in drugi, 2015, Hofmann, 2017, za osrednjo in vzhodno Evropo Kovač, 2019. Sistemsko o vladavini prava May in Winchester, 2018. Več empirično o dobri upravi v Sloveniji Kovač in drugi, 2016.

<sup>3</sup> Ur. l. RS, št. 80/99 in nasl. ZUP je bil objavljen septembra 1999 s šestmesečnim *vacatio legis*. O prelomu s prejšnjo ureditvijo podrobneje v Jerovšek, 1999, o prvem desetletju razvoja ZUP več v Kovač in Virant, 2011.

<sup>4</sup> O tem več avtorjev, npr. Trpin, 2006, Barnes v Rose-Ackermann in Lindseth, 2010, Sommermann, 2011, Auby, 2014, Rusch, 2014, Hofmann in drugi, 2014, Koprič in drugi, 2016, Kovač, 2016.

<sup>5</sup> European Parliament Resolution of 15 January 2013 with Recommendations to the Commission

ZUP ima v različnih državah in tradicijah različen pomen, domet in vsebino, a je v (zlasti osrednji) Evropi poudarjena kodifikacija posamičnega upravnega odločanja, ki naj hkrati zaščiti javni interes po materialnem pravu in zlasti ustavne pravice strank v postopkih. Upravni postopek je tako del upravnega procesa kot sistema zavestnega usmerjanja družbenih interakcij, to je normiranja na podlagi vrednostnih podstati vladajočih oz. prehod od *sein* k *sollen*, na strateški ali institucionalni ravni oblikovanja javnih politik ter operativno-strokovni ali instrumentalni ravni izvajanja predpisov (Godec, 1993; Luhmann, 1992). Pod vplivom globalizacije in smernic EU se je po drugi strani tudi slovenski ZUP – in še bolj procesna ureditev v področnih zakonih – večkrat spreminjal v smeri poenostavitve, odprave administrativnih ovir, e-uprave ipd. Vendar so bile te novelacije razmeroma majhne v primerjavi z novostmi v večini evropskih držav v zadnjem desetletju ali dveh,<sup>6</sup> kar je izraz kulturne konservativnosti, obenem pa uveljavljene tradicije. Vse to je zelo pomembno skozi ozaveščanje širine in obsega dometa upravnih postopkov. V Sloveniji, ki je mala država z dvema milijonoma prebivalcev in približno 120.000 podjetji, okoli tri do štiri tisoč organov z vseh upravnih področij letno vodi okoli osem do 10 milijonov upravnih postopkov le na prvi stopnji. Pomen ZUP, ker večina področnih zakonov postopkov ne ureja specialno in se tako ZUP v teh zadevah uporablja sicer podrejeno, a pretežno ali celo v celoti, je očiten. Zato ni presenetljivo, da je kodifikacija oz. modernizacija ZUP tudi predmet vladne *Strategije razvoja slovenske javne uprave 2015–2020*, čeprav je ta akt v tem delu žal nerealiziran.

Raziskovalno vprašanje, ki ga zastavljam, je: *V čem je/ni kodifikacija upravnih razmerij v Sloveniji optimalna glede na družbene potrebe in evropske smernice razvoja?* Uvodoma – glede na podana izhodišča – postavljam dve hipotezi. Prvič, Slovenija formalno *de iure* zaostaja za razvojem v EU, saj ohranja koncept kodifikacije splošnega upravnega postopka, v jedru lastnega družbenim redom izpred nekaj desetletij. Drugič, tradicija ZUP v Sloveniji kaže veliko stopnjo formalne zakonitosti in spoštovanja pomena postopka v oblastnih razmerjih, s poudarkom na uravnoveženju javnega interesa in pravic posameznih strank, kar v praksi *de facto* modernizira

---

on a Law of Administrative Procedure of the European Union (2012/2024(INL)) in Resolution of 9 June 2016 for an Open, Efficient and Independent European Union Administration (2016/2610(RSP)). O ozadju priprave teh resolucij in osnutka uredbe Hofmann in drugi, 2014, Harlow in Rawlings, 2014, Sommermann, 2011.

<sup>6</sup> To ne velja le za veliko zahodnih držav, npr. z novelacijami v smeri večje učinkovitosti in participativnosti v Nemčiji ali na Nizozemskem ali s sprejemom povsem nove kodifikacije v Franciji leta 2015, ampak tudi za države osrednje in vzhodne Evrope in zahodnega Balkana, ki so svoje ZUP v zadnjih letih skoraj vse posodobile pod vplivom SIGMA (prim. Cardona in Freibert, 2007, Rusch, 2014, Koprič in drugi, 2016, OECD, 2017, Kovač, 2018, 2019). Marsikatera od teh sprememb je bila sicer zaradi istih kulturnih dejavnikov kot v Sloveniji navidezna in v praksi neuresničena, kot se ocenjuje za novi hrvaški ZUP (Koprič in Đulabić, 2009).

razumevanje upravnih razmerij pri nas in zmanjšuje potrebo po spremembah. Navedeno preverjam s kombinacijo kvalitativnih raziskovalnih metod. V prvem delu prek zgodovinske metode (kot naknadnega vrednotenja po Kustec Lipicer, 2009) analiziram razvoj nacionalnega ZUP, tako da poudarim posamezne spremembe in razloge zanje, hkrati pa potrebne in poskušane posege reregulacije, ki zaradi različnih dejavnikov niso uspeli. Nadalje primerjam slovenski ZUP (1999/2000) z osnutkom Uredbe EU (2016). Primerjava se metodološko nanaša na izhodišča, strukturo in detajlnost kodifikacije, vsebinsko pa izpostavlja temeljna načela oz. pravice strank, faz postopka in vanje vpetih institutov, od uvedbe postopka do pravnih sredstev. Te različne vire in rezultate raziskav povežem sproti in v zaključku v krovna priporočila, v katerih povežem tako prednosti obstoječe slovenske kodifikacije kot njene slabosti in priložnosti razvoja.

## Kodificiranje slovenskega ZUP: med politiko in stroko

### *Umestitev upravnih postopkov in ZUP v javni upravi in dobrem upravljanju*

Upravni postopki so v Sloveniji med poglavitnimi procesi, prek katerih javna uprava izvaja svoje pristojnosti. Za razumevanje kodifikacije le-teh in morebitnih sprememb pa si kaže najprej ogledati javno upravo in njeno vpetost v sistem oblasti nekoliko širše. V Sloveniji je normativno, na čelu z evropskimi in ustavnimi načeli (glej Avbelj, 2019; Galetta in drugi, 2015; Auby, 2014) in organizacijsko prek pristojnosti organov uveljavljena klasična delitev delovanja javne uprave kot dela izvršilne veje oblasti. Javna uprava deluje na državni in občinski ravni, tako prek organov teh entitet kot delegiranih oblasti. Javno upravo nadzorujejo zlasti vlada na državni ravni oz. župan v občini s političnimi prioritetami in delitvijo javnih financ, pravno pa sodišča prek presoje zakonitosti upravnih aktov, ki se jih po potrebi odpravi ali razveljavi.

Glede na pravno determiniranost javnih politik v Sloveniji zaradi pripadnosti srednjeevropski tradiciji in pravni varnosti na ravni EU se večina upravljavskih odločitev izvaja s pravnimi akti. Ti so (i) institucionalno oz. ciljno na splošnem nivoju zakoni in izvedbeni (tudi upravni) predpisi in (ii) v posamičnih zadevah instrumentalno, z določanjem načinov doseganja ciljev, med drugim prek izdaje upravnih odločb. Normodajni in upravni postopki, ki pokrivajo izdajo teh aktov, so urejeni že dolgo enako, ne le od samostojne Slovenije od leta 1991 naprej, temveč pretežno v istih okvirih že v nekdanji Jugoslaviji, saj so bili nenazadnje merodajni predpisi še pred in zlasti po letu 1991 v prevladujoči meri posneti po npr. nemških in avstrijskih zgledih. Zato so ti procesi ustaljeni, kljub občasnim manjšim spremembam

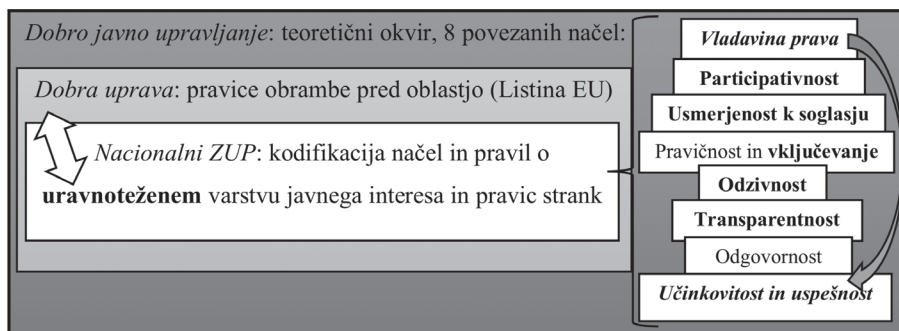
ali celo vztrajanju na obstoječem, zaradi oz. kljub mednarodnim analizam, ki odpirajo sporadične točke (OECD, 2018). Na primer taka delitev ne zajema sodobnih hibridnih aktov, npr. garantnih aktov o posamičnih in abstraktnih razmerjih, ki ne sodijo v klasične kategorije, ki se uvajajo zaradi predvidljivosti in participativnosti upravnih razmerij. Iz teh analiz večkrat izhaja, da so postopki v Sloveniji preveč formalizirani ali določene faze in instituti, kot je participacija tako prizadete kot splošne javnosti, razumljeni preveč tehnično, legalistično. Razlogi za to so kompleksni, a kot eno glavnih se kaže vprašanje, katere ravni oblasti se v zvezi z upravnimi postopki čutijo prizadete in kako umeščati politiko upravnega postopka v dobro upravljanje.

Upravni postopki se pretežno umeščajo v (le) operativni segment javnega upravljanja, sama kodifikacija le-teh pa naj bi bila strateškega pomena. S personalno analogijo to pomeni, da znotraj javne uprave kot nosilce upravnih nalog v grobem ločimo politične funkcionarje (npr. ministre in župane), za določen čas vodilne javne uslužbenke (kot so denimo direktorji organov v sestavi ministrstev ali načelniki upravnih enot) in druge uradnike oz. uradne osebe brez mandata.<sup>7</sup> Prvi dvoji so nosilci strateškega oz. institucionalnega javnega upravljanja. Javni uslužbenci pa so nosilci zlasti instrumentalnega oz. operativnega javnega upravljanja, pri čemer je vloga vodilnih presečna. Ti naj bi zato prek »terenskega« v pogleda v izvajanje predpisov v svojem organu imeli bolj centralno vlogo, da (političnim) odločevalcem na strateški ravni podajajo povratne informacije o ne/doseganju ciljev regulacije in s tem potrebnosti zakonskih sprememb. Toda po domačih in tujih analizah v Sloveniji povratna zanka ne deluje sistemsko. Nadalje, zdi se, da do posegov v ZUP ne pride zaradi žgočih političnih prioritet v ospredju dela vlade, kot je racionalizacija javnih financ, ki razmislek o ZUP in procesni ureditvi področnih zakonov postavlja v drugi ali tretji plan. Morda bi pridali še strah pred politizacijo upravnih postopkov ob hkratni stabilnosti izvajanja procesne zakonodaje, ki pristojne odvrča od prevzema tudi potrebne odgovornosti za spremembe, dokler te ne bodo formalno zahtevane prek EU ali dejansko nujne, npr. zaradi pritiskov gospodarstva, ki želi enak položaj v Sloveniji ali npr. na Nizozemskem ali Finskem (Kovač in Virant, 2011; OECD, 2018). Zaenkrat navedene okoliščine botrujejo zelo nizki stopnji sprememb ZUP, četudi okolje ni nujno enako, kot je bilo v času kodificiranja. Obenem se vnaša delne spremembe, ki so *ad hoc* in kazuističnega značaja, kar je lahko še bolj kontraproduktivno kot stagnacija.

<sup>7</sup> Ta delitev izhaja pretežno iz sistemskih zakonov o javni upravi, kot sta Zakon o državni upravi (Ur. l. RS, št. 52/02 in nasl.) ali Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 56/02 in nasl.). Slednji je bil v primerjavi z ZUP že večkrat konceptualno in ne le parcialno noveliran, ker je njegov politični naboj opazno večji. Delitev na omenjene skupine nosilcev in njihovih interesnih vlog je sicer poenostavljena (več v Godec, 1993; prim. Kustec Lipicer, 2009), a ima velik pomen glede razumevanja, kdaj ZUP pride v igro kot predmet delovanja in reform javne uprave.

Upošteva razvoj družbe in razmerij med družbenimi podsistemi oziroma skupinami oseb (oblast v razmerju do državljanov, gospodarstva, nevladnih organizacij in drugih subjektov) pa naj bi upravni postopek oziroma njegova splošna kodifikacija z ZUP ponujala ogrodje za dialog med deležniki in vzpostavitev bolj vključujoče družbe oz. t.i. sodelovalnega upravljanja (ang. *collaborative governance*), dobrega javnega upravljanja (GG) in pravic dobre uprave (ang. *good administration*; prim. Beneška komisija, 2011; OECD, 2017; Kovač in drugi, 2016). Pri tem gre za upoštevanje skupka osmih značilnih načel GG (glej Sliko 1), ki vsa učinkujejo skupaj, eno z drugim v celovito enoto. A v upravnih razmerjih je očiten pomen vladavine prava kot izhodiščne točke nadaljnjih značilnosti, ki s kar več načeli izpostavljajo zlasti sodelovanje (na Sliki 1 označena krepko), s končno učinkovitostjo oblasti prek sorazmernega sledenja vsem zaščitenim interesom. Na Sliki 1 prikazujem, kako razumeti politiko upravnih postopkov in njihove kodifikacije v sklopu teh konceptov, kar v nadaljevanju služi kot doktrinarni temelj analize slovenske kodifikacije po ZUP glede na razvoj v EU.

Slika 1: ZUP V KONTEKSTU DOBRE UPRAVE IN DOBREGA UPRAVLJANJA



Vir: lastna analiza.

Razvojno za ZUP kot del dobre uprave in dobrega upravljanja pomeni s poudarkom na sodelovanju med udeleženci upravnih razmerij prevešanje iz avtoritativnega in centraliziranega v servisno, decentralizirano in participativno delovanje države. Le-ta naj zagotavlja varstvo splošne družbene koristi, pri čemer pa ni izključni primarni nosilec oblasti. Cilj države naj bo spodbujanje sporazumnih rešitev, sorazmerno z javnim interesom. Dobra uprava naj bi bila splet upravičenj demokratičnega odnosa do strank in učinkovitega upravljanja za pravno predvidljiv in odgovoren način izvajanja oblasti in javnih storitev, ki se torej zrcali prav skozi postopke v upravnih razmerjih. Bistvo dobre uprave in načel ZUP je, da se prek teh orodij v sklopu dobrega upravljanja na pravnem nivoju stremi k sicer učinkovitemu izvajanju javnih politik in javnega interesa, toda ne na račun klasičnih človekovih pravic.

## *Analiza kodifikacije in novel slovenskega ZUP v obdobju 1999–2020*

ZUP je po definiciji sistemski zakon, zato je njegova vsebina pomembna. Hkrati pa z vidika pravne varnosti njegovo pre pogosto spreminjanje ni zaželeno, še manj parcialni posegi. Žal slovenska zgodovina na tem področju kaže, da je imela politika z določenimi ekonomskimi interesi prednost pred strokovno argumentacijo in primerjalnimi dobrimi praksami. Že s sprejemom slovenskega zakona leta 1999 kot skorajda nekritično presejane in skoraj le redakcijsko spremenjene kodifikacije jugoslovanskega zakona iz leta 1956 se je pokazalo, da tedanja politika ni imela bodisi poguma bodisi sposobnosti zakon modernizirati glede na prelom s socializmom in vzporednimi družbenimi pojavi. Po drugi strani pa je en izmed razlogov za kontinuiteto verjetno tudi velika mera sodobnosti jugoslovanskega ZUP in politične nevtralnosti, zaradi česar velike reforme na tem področju niso bile potrebne (po Jerovšek, 1999; Koprič, 2005; Kovač in Virant, 2011; Rusch, 2014). A to zlasti pomeni, da je v zakonu, ki velja v letu 2020, še očitna filozofija apriorne nadrejenosti oblasti pred položajem posameznih oseb, o katerih pravicah in obveznostih se odloča, vzporedno z izredno detajlno formalizacijo postopka. Pri tem sicer število določb samo po sebi ni nujno merilo zastarelosti, čeprav primerjave kažejo, da večina ZUP po svetu obsega od okoli 15 do nekaj deset členov, torej od 5 do 50 % slovenskega obsega. Preveč podrobna regulacija pa lahko onemogoči modernizacijo in vodi v birokratizacijo oz. tej v razmerju do strank in družbenih akterjev daje formalno zaslonbo pred presojo njene uspešnosti.

Slovenija pozna – enako kot večina drugih evropskih držav (prim. Auby, 2014; Hofmann in drugi, 2014; Kovač, 2019) – dvojno procesno ureditev upravnih postopkov:

- (i) s *splošno kodifikacijo* pravil za vse upravne postopke, pri katerih ZUP zlasti v temeljnih načelih predstavlja minimalni korpus vodil in pravic za vsa upravna področja in organe;
- (ii) nadrejeno glede na ZUP, kolikor za to obstaja razumen razlog razlikovanja po 22. členu Ustave RS o enakem varstvu pravic, pa postopke urejajo *specialni zakoni*, prilagojeno zahtevam oz. potrebam posamičnih upravnih področij, ob podrejeni in dopolnilni rabi ZUP.

Ta delitev je pomembna zaradi nadaljnega razumevanja pomena in zadržanosti pri spreminjanju ZUP kot *lex generalis*. Toda posamezna upravna področja se neredko ureja drugače kot po ZUP mimo upravičenega razlikovanja, celo na načelni ravni npr. z omejevanjem pravice izjavljanja ali pritožbe ali izogibanjem namena (kot pri noveli ZUP-B), tako da je normativno procesno stanje *leges speciales* pogosto še bolj problematično kot morda po ZUP (Harlow in Rawlings, 2014; Avbelj, 2019; Kovač in Kerševan, 2020). Nekaj posebnosti v slovenskih področnih zakonih, sprejetih ali noveliranih

v obravnavnem obdobju, pa je vendar vodilo v nepotrebnost sprememb osnovnega ZUP glede na primerjalne prakse drugod po svetu, saj so bili v Sloveniji instituti, kot so enotno vstopno mesto ali alternativno reševanje sporov ali pozitivna fikcija pri molku organa, opredeljeni s temi zakoni. Kot obratni argument se pojavlja stališče, naj bi že ZUP vseboval nastavek za te institute, ker naj bi kot edukativna norma, četudi *lex imperfecta*, vodila področne pripravljavce predpisov k večjemu razmahu le-teh.<sup>8</sup> Recimo tako je novela ZUP-D v letu 2005 omogočila vlaganje vlog tudi prek enotnih vstopnih točk, kot sicer podrobneje določa od konca leta 2017 Zakon o Poslovnem registru Slovenije (ZPRS-1).

Ob dani kategorizaciji kaže nadalje izpostaviti še (iii) *smiselno rabo ZUP*, to je rabo ZUP v neupravnih, a javnopravnih zadevah, če področni zakon postopka ne ureja. Ta določba 4. člena ZUP je bila glede na jugoslovanski zakon že leta 1999 moderna in pionirska primerjalno, saj se v veliko danes posodobljenih ZUP skoraj isti cilj dosega z raztegom dometa veljave ZUP na realne, garantne, pogodbe in druge vrste aktov poleg posamičnih upravnih aktov (Jerovšek, 1999; Kovač, 2016; Kerševan in Androjna, 2017). Ravno z raztegom dometa ZUP že leta 1999 na t.i. posredno upravo ali *service publique* v najširšem smislu s kolizijo javnega in zasebnih interesov, kjer primerna raba ZUP pride v poštev, pa se je položaj strank bistveno okrepil. »Le« smiselna raba pač zajema kavtele, kot so pravica do nepristranskega odločanja, rabe jezika, sodelovanje v postopku in pravice biti slišan, dobiti obrazloženo odločitev in vlagati pravna sredstva, zato tovrstne izboljšave ZUP z upoštevanjem ustrezne sodne prakse, ki je sicer manko zakonske definicije o neupravnih javnopravnih zadevah tolmačila, v nadaljnjih letih niso bile nujne. Ta določba tako še po dveh desetletjih pomeni, da za razliko od drugih nacionalnih ZUP v Sloveniji niti ni potrebe po raztegu dometa zakona na druge upravne akte.

Po osnovnem besedilu ZUP/99, ki je prevzel prejšnjo ureditev, je v Sloveniji prišlo do razmeroma malo sprememb »prve« kodifikacije, kot pokaže kroven pregled (Tabela 1).

<sup>8</sup> Na primer tako za enotna vstopna mesta izrecno po OECD, 2017, kot se pričakuje od držav kandidatke za EU, ali glede mediacije po Dragos in Neamtu, 2014, kot zgled v nizozemskem zakonu, ali o pozitivni fikciji ob molku organa v Sommermann, 2011. Sistem Vse na enem mestu (VEM) je eden od slovenskih reformnih uspehov, vključno z nagrado OZN (Kovač in Virant, 2011), danes vključen v celovitejšo Slovensko poslovno točko (SPOT).



Tabela 1: ANALIZA GLAVNIH SPREMEMB SLOVENSKEGA ZUP 1999–2020<sup>9</sup>

Novel ZUP	Priprava – sprejem / Veljava – raba	Vrsta in vsebina sprememb	Smer in obseg novel (pozitivno označeno <b>krejtko</b> )
Osnovni zakon	September 1999/ april 2000	325 členov ZUP/99, prelom s prejšnjim zakonom ZUP/86 bolj ko ne le redakcijsko	Kljub povsem novemu zakonu tedaj že osem let samostojne države razmeroma malo
ZUP-A	Avgust 2000	Črtanje enega člena zaradi domneve neizvršljivosti 306. člena o učinkovitosti izvršbe	Zelo parcialno in izkaz nepremišljenosti ob noveli takoj po uveljavitvi zakona
ZUP-B	Junij 2002	Dopolnitev 66. in 139. člena o izmenjavi podatkov iz uradnih evidenc med organi	Zelo malo, a <b>pozitiven izkaz usmerjenosti k strankam</b> z izmenjavo podatkov med organi
ZUP-C	Junij 2004/januar 2005	Dopolnitev 140 členov, zlasti e-komunikacija, čeprav le s kvalificiranim podpisom, večja vloga stranskih udeležencev, uvedba upravne overitve	Veliko, a pretežno redakcijsko. <b>Pozitivna upravna overitev</b> kot nadomestek težje dostopne notarske
ZUP-D	December 2005	Redakcijski poseg v 64. člen za promocijo enotnih vstopnih točk, deformalizacija vročanja	Malo in parcialno, a pozitivno, <b>delno le pozitivna opcija vročanja po pooblaščenju</b>
Zakon o upravnem sporu	September 2006/ januar 2007	Celovita ureditev upravnega spora z omejitvijo izpodbijanja aktov	Razmeroma parcialno, sicer zaželeno skupna prenova ZUP in ZUS-1
ZUP-E	December 2007/ januar 2008	40 členov spremenjenih, a bolj redakcijsko, npr. s prevedbo prejšnje valute v evre pri kaznih, več posegov za bolj jasne učinke vročanja ali pristojnosti v občinah, uvedba odpovedi pritožbi	Srednje, saj pretežno redakcijski posegi glede organov v občinah, osebnih podatkov, določbe o učinkovitosti postopka z <b>manj pravnega varstva kot po ZUS-1 in odpovedi pritožbi dvorezen meč, a usmerjeno pozitivno</b>
ZUP-F	Junij/julij 2008	Le deformalizacija pogoja izpita v 31. členu, za lažje (!) zaposlovanje v upravi	Zelo malo in parcialno, v praksi celo negativen promocijski učinek
ZUP-G	Januar/februar 2010	Redefinicija ukrepov upravne inšpekcije kot bolj svetovalne	Parcialno, učinek v praksi prej negativen zaradi manj moči
ZUP-H	September/ oktober 2013	Le trije člani, zlasti o vlogah s pomočjo uradnika, le redakcija	Parcialno in le promocijsko, nepotrebno
ZUP-I (nesprejeto)	Jesen 2015; delno enako 2020?	Predvidena deformalizacija komunikacije in manjša obličnost aktov	Vlada umaknila predlog zaradi lobiranja pošte ob predvideni izgubi več milijonov evrov zaradi upada fizičnega vročanja
ZZUSUDJZ1	Marec–julij 2020	Začasna prekinitev rokov idr. dejanj v času koronakrize	Nekaj rešitev, kot je <b>poneostavljena e-komunikacija</b> , možnih kot stalna rešitev

Vir: lastna analiza.

<sup>9</sup> Zakon o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19), ZZUSUDJZ, Ur. l. RS, št. 36/20, 61/20.

Kot kaže zgornja tabela, so bile uspešne novele, ki so prestale zakonodajni postopek, neredko zgolj lepotne narave (zlasti novele ZUP-A, ZUP-D, ZUP-F in ZUP-G ter pretežno ZUP-C in ZUP-E), sprejete pretežno zaradi politične všečnosti. Obenem ni bilo izvedenih predlogov v smeri evropskih trendov, kot sta deformalizacija načinov komunikacije in obličnosti akta odločbe, iz zakonodajnega postopka umaknjenih v letu 2015, čeprav spet aktualnih po koalicijski pogodbi vlade, ki je prevzela žezlo leta 2018. Za obdobje 1991–2019 tako lahko sprejmemo oceno, da je glavnina novel ZUP in še področnih procesnih določb in zakonodaje o sodnem nadzoru nad upravo v Sloveniji najbrž temeljila predvsem na pospeševanju učinkovitosti upravnega odločanja, natančneje t. i. tehnični racionalnosti po Webbru, manj pa na varstvu ustavnih kvatel posameznikov. Tak trend je v kontekstu razumljiv, saj je stopnja varstva pravic strank tradicionalno vsaj na normativni ravni (že bila) visoka, medtem ko je v zadnjih letih potrebo po (večji) učinkovitosti upravnega postopka in nasploh delovanja javne uprave spodbujalo v prvi vrsti gospodarstvo, pa naj bo zaradi stremljenja k večji konkurenčnosti v globalnem okolju ali zaradi premagovanja recesijskih krčev. Noveliranje slovenskega ZUP torej načeloma sledi evropskim trendom, saj je varstvo pravic strank utrjeno, hkrati pa ne velja (več) miselnost, da uprava ni učinkovita, kar ji niti ni treba biti.

Glede na vrsto oz. vsebino in obseg novel ZUP dalje ugotovimo, da so bile pozitivne le štiri novele, a ena od njih nesprejeta (ZUP-I), tri pa uveljavljene zaradi uparitve s celim konceptom še po starem le delno in kjer je več redakcij popravkov odprlo še nove dileme (ZUP-C in ZUP-E) oz. s specifikami področnih zakonov omiljen predviden preboj (ZUP-B). Med razloge za to kaže poleg že omenjene tradicije kodificiranega upravnega postopka na slovenskem ozemlju že skoraj 100 let in smiselne rabe ZUP prišteti še kopico razdelanih institutov, ki jih tuji ZUP ne vključujejo v svoj korpus. Tako ima ZUP že od osnovne kodifikacije iz leta 1999 celo poglavje o izvrševanju upravnih odločb in sklepov (282.–305. člen). To pomeni večje število dodatnih določb, a nepotrebno sklica na drug zakon, ki ureja recimo sodno izvršbo. Enako velja za druga procesna dejanja, kot je raba določenih dokaznih sredstev ali vročanje, kar neredko druge države urejajo za različne tipe postopkov enotno, recimo v Avstriji z enotnim zakonom o vročanju. Toda praksa kaže, da gre pri tem za nomotehničen pristop, ki lahko porodi več težav kot odpravi redundance pri normiranju ZUP, saj se odpira problematika večkrat vprašljivega obsega rabe drugih zakonov glede na značilnosti razmerja oz. postopka, za katerega gre.

Med možne pozitivne spremembe ZUP bi nadalje lahko uvrstili več usmeritvenih vodil o tehtanju med nasprotnimi položaji, kot je prizadevanje za alternativno rešitev sporov, vključitev več prizadetih oseb, a le znotraj njihove pravne koristi, in manj izpodbijanja že izdanih aktov, kjer – čeprav

teče prvostopenjski postopek zato dlje – tako hitreje pride do realizacije pravno varovanih vrednot in interesov. ZUP bi lahko prav zato deformalizirali v smeri bolj participativnega razmerja med organom in strankami ter hkrati bolj učinkovitega procesiranja, kot kaže tudi pripadajoča sodna praksa pri nas.<sup>10</sup>

Sklepno tako kaže poudariti pomen upravnih postopkov kot možnega motorja boljše in modernejše javne uprave, če je ZUP prepoznan kot strateško orodje. Upravno procesno pravo pač predstavlja ključni poslovni proces za učinkovite javne politike in s tem del reforme javne uprave ter v dobršnem delu izvrševanje ustavnih garancij demokratične oblasti in dobre uprave. ZUP s tem presega le instrumentalno vlogo postopka.<sup>11</sup> Na primeru slovenskega ZUP lahko ugotovimo, da manko sistemske umeščenosti te kodifikacije ali pojmovanje razvoja ZUP kot mrtve črke na papirju raznih strategij prinaša izgubo priložnosti in primerjalno nazadovanje, čeprav zaradi razširjenosti in tradicije upravnih postopkov v regiji stanje ni zaskrbljujoče. Kot sicer že zapisano v razvojni strategiji do leta 2020, a le deklarativno, bi bilo dobrodošlo sedanjo kodifikacijo po ZUP in področnih procesnih specifikah očistiti nesistemskih in operativnih določb ter prednostno v ZUP urediti več modernih institutov v smeri uravnoteženja javnega in zasebnih pravnih interesov.

Vzporedno z normativnimi spremembami je nadalje nujno, da pride do resničnih izboljšav, ozaveščanje tako politikov in uradnih oseb kot strank in splošne javnosti z vidika le-teh kot različnih igralcev (po Kustec Lipicer, 2009). Ključni razvojni preboj tako ne temelji le na (novem) zakonu, ampak vzporednih ukrepih ozaveščanja in usposabljanja o vrednostni razlagi posameznih primerov spornih situacij. To kaže tudi 29. člen Uredbe EU, po katerem bi bila po par letih nujna *ex post* evalvacija te kodifikacije v smislu regulatorne zanke, kar je v Sloveniji le floskula kljub parlamentarni Resoluciji iz leta 2009, da se vsak zakon preverja, ali dosega nameravane učinke (OECD, 2018; Rakar in Kovač, 2019; Tyler, 2006).

<sup>10</sup> O tem Luhmann, 1992; Trpin, 2006; Rose-Ackerman in Lindseth, 2010; Harlow in Rawlings, 2014; Hofmann, 2017; Koprič in drugi, 2016; Kochenov in Bard, 2018; Kovač, 2018; Avbelj, 2019; Kovač in Kerševan, 2020. Po zbirnih podatkih o neskladnih zakonih (glej USRS, 2020) pri tem kljub relativni pogostosti izpodbijanja ZUP (o členih 7–9, 34.a, 62, 67, 68, 85, 87, 260, 290 itd.) skorajda ni najti, sploh pa ne pred Sodiščem EU.

<sup>11</sup> Npr. v ZDA, na Finskem ali Hrvaškem je »ZUP« izpostavljen v najširši javnosti kot blagovna znamka dobre, to je transparentne, vključujoče in učinkovite javne uprave (več Trpin, 2006; Koprič in Đulabić, 2009; glej tudi spletno stran [www.zup.hr](http://www.zup.hr)). V Sloveniji žal ni tako, čeprav je v zadnjem času opaziti boljše indeksiranje Slovenije po shemah OECD in EU, temelječ na spremembah sektorskih zakonov, povezanih z davčnimi postopki in ukrepi za mala in srednja podjetja; a vprašanje pomanjkanja pristopa od zgoraj navzdol ostaja nerešeno (Rakar in Kovač, 2019). Širše o vlogi procesnih elementov pri vladavini prava in dobrem upravljanju v May in Winchester, 2018.

## Primerjalni pregled kodifikacije ZUP v Sloveniji z Uredbo EU

### *Konceptualna analiza ZUP glede na Uredbo EU po sistemskih merilih*

Slovenija je polnopravna članica EU od leta 2004, kar pomeni neposredno uporabo določenega korpusa prava EU. A države članice so prav glede procesnega prava v principu avtonomne, kolikor vseeno zagotovijo spoštovanje načel enakovrednosti in učinkovitosti (ang. *equivalence, efficiency*) ter dobre uprave.<sup>12</sup> To so pomembna izhodišča, ker so bila na njih zgrajene osnovne rešitve »evropskega ZUP« oz. dveh resolucij Evropskega parlamenta iz let 2013 in 2016 ter sam osnutek Uredbe EU. Kljub načelni procesni avtonomiji držav članic v EU so te pač omejene z načeloma enakosti in učinkovitosti. Uredba EU je že več let v javni razpravi iz različnih strokovnih (npr. nejasno razmerje med področno evropsko zakonodajo in Uredbo EU ter domnevno preveč akademski pristop k oblikovanju določb) in še bolj političnih razlogov, kot je blokada Komisije in drugih organov EU, ki bi jim sprejem Uredbe seveda prinesel omejitve pri izvajanju pooblastil. A Uredba EU naj bi kljub omejitvi veljavnosti za organe EU imela za države pozitiven učinek zgloda (ang. *spill-over effect*). Uredba EU je bila namreč pripravljena s pomočjo analize dobrih praks in predstavlja konvergenčni minimum za EU (Cardona in Freibert, 2007; Hofmann, 2017). Zato si kaže ogledati primerjavo slovenskega ZUP kot primera nacionalnega in tradicionalnega zakona v primerjavi s sodobno evropsko kodifikacijo.

Kot merila primerjave so bila vzeta tista, ki se po več virih kažejo kot ključna z vidika modernizacije kodifikacije upravnega postopka, razdeljena pa so na dve skupini. To sta skupini (A) za sistemska izhodišča in (B) kot vsebina kodifikacije, torej katere institute se ureja in kako. V skupini A (o sistemskih izhodiščih) se zdi izhodiščno merilo *ratio* upravnega postopka (Tabela 2, prim. Hofmann in drugi, 2014; Harlow in Rawlings, 2014; Rose-Ackerman in Lindseth, 2010). Gre za vprašanje *sočasnega varstva javnega interesa in zasebnih pravnih interesov strank*, ki je matična značilnost upravnih zadev. Kako uravnovežiti eno in drugo ter v katerem položaju dati prednost določenim interesom, je predmet spreminjanja kodifikacij glede na prevladujočo kulturo in vrednote ter institucionalne cilje. Tako bo v določenem obdobju prevladovalo varstvo pravic zaradi zlorab oblasti, spet drugič bolj učinkovito izvajanje javnih politik s korekcijo sodnega nadzora pravic strank, kot je recimo značilno za EU in sodobnejši čas.

<sup>12</sup> To izhaja zlasti iz sodne prakse Sodišča EU pri obravnavi različnih institutov, kot so dokazovanje v postopku, raba jezika, pravna sredstva in roki, poseg v pravnomočnost (glej primere Kühne & Heitz, C-453/00 z dne 13. 1. 2004, Tillack proti Komisiji, T-193/04 z dne 4. 10. 2006, Pelati proti Sloveniji, C-603/10 z dne 18. 10. 2010, Kapferer, C-234/04 z dne 16. 3. 2006, Komisija proti Slovaški, C-507/08 z dne 22. 12. 2010, Grauel Ruffer proti Pokorná, C-322/13 z dne 27. 3. 2014, H. N. proti Irski, C-604/12 z dne 8. 5. 2014 idr.).

Tabela 2: PRIMERJAVA ZUP RS IN OSNUTKA UREDBE EU PO RAZVOJNIH MERILIH

Sistemska merila	Slovenski ZUP	Osnutek Uredbe EU	Razkorak in potenciali izboljšav za RS (in EU)
<i>Tehtanje javnega in zasebnih interesov</i>	Poudarjeno načelo zlasti varstva javne koristi kot izraz zakonitosti	Poudarjeno izhodišče dobre uprave v 1. členu in preambuli kot uravnoteženja javnega in zasebnih interesov	V slovenskem ZUP prevlada javne koristi v koliziji namesto več sporazumnih mehanizmov; temeljna načela (9) neuravnotežena, manjkajo načela, kot je transparentnost
<i>Domet zakona glede vrste razmerij, aktov, področij in organov</i>	Le za posamično odločanje, čeprav prek smiselne rabe zajeti realni akti; o organih preveč določno, čeprav funkcionalna pristojnost	Le za organe EU in posamične upravne zadeve, a nadrejena splošna načela prava EU in spill-over effect prek preambule in ravni EU samo po sebi	Manko poudarka splošnih načel kot ustavnih izhodišč; ni zajetih zlasti upravnih predpisov in upravnih pogodb, kjer je sicer v pravnem redu EU in članic relativna praznina
<i>Število členov in determiniranost položajev</i>	325 (le v osnovnem tekstu), zelo velika	30, bolj načelna in ciljno usmerjena; 26. člen posebej zaveza spoštovanja pravic po Uredbi za druge splošne akte	Natančnost (lahko) koristna razvojno, a neredko kontraproduktivna zaradi formalizma in neločevanja načel od operativnih pravil
<i>Koncept dobre uprave/GG?</i>	Pretežno formal(istič)no	Stremljenje k uravnoteženju vseh osmih načel GG (zakonitost, učinkovitost, participacija idr.)	V Sloveniji le minimalni standardi, ni pa izkoriščenih potencialov sodelovalne uprave

Vir: lastna analiza.

Kot vidimo iz Tabele 2, je ključno tudi merilo *dometa kodifikacije*. To velja tako z vidika (i) področij oz. pravila nadrejenosti specifičnega predpisa nad splošnim kot (ii) organov, na katere se kodifikacija nanaša, ter še (iii) vrste aktov, ki jih zajema. Sodobnejše kodifikacije so po teh vidikih bolj široke oz. imajo večjo težo, saj izrecno ali posredno zajemajo ne le posamično in konkretno upravno odločanje, ampak še materialna dejanja, garantske akte, upravne pogodbe ali celo upravne predpise (prim. Rose-Ackerman in Lindseth, 2010; Hofmann in drugi, 2014; Koprič in drugi, 2016; May in Winchester, 2018). Nadalje se kljub klasičnemu načelu nadrejenosti področnega prava prek temeljnih načel v *lex generalis* čedalje bolj uvaja pravilo *de minimis*, po katerem *lex specialis* določenih vsebin splošne kodifikacije zaradi mednarodno- in ustavnopravnih garancij ne more razveljaviti. Še več, tudi zaradi diferenciacije, delegacije in spreminjanja upravnih struktur se domet splošne kodifikacije čedalje bolj opredeljuje tako, da so zavezani

organi definirani funkcionalno in ne statusno. V tem delu se kaže antifragmentarna funkcija splošne kodifikacije, ki naj bo kos med drugim večnivojskemu upravljanju v EU in na nacionalni ravni. Tretje sistemsko merilo se nanaša na *splošnost urejanja* upravnega postopka po načelu manj je več oz. nujne določene odprtosti, saj predpis ne more zajeti vseh življenjskih situacij, načelna kodifikacija pa omogoča teleološko razlago. To merilo lahko presojamo kvantitativno po številu členov oz. določb, saj imajo modernejše kodifikacije teh bistveno manj kot starejše, še bolj pa po ne/determiniranosti posameznih institutov (npr. ali so bistvene postopkovne napake našete taksativno, kar je izraz ekscesivnega formalizma). Vse to zbirno kaže (ne) skladnost s konceptoma dobre uprave in dobrega javnega upravljanja (GG).

### *Analiza posameznih institutov ZUP glede na Uredbo EU in sklepi primerjave*

V skupini o posameznih institutih pa se kaže osredotočiti najprej na obseg in pravice vključenih strank, saj sodobnejše kodifikacije dajejo več možnosti širšemu krogu prizadetih (Tabela 3). V tem delu so posebej osvetljene pravice obrambe, kot sta pravica izjaviti se ali vpogled v spis. Dalje so pomembne faze postopka, na čelu s stopnjo inkvizitornosti oz. diferenciacije le-te glede na začetek postopka, to je bodisi *ex officio* bodisi v interesu stranke ter dalje navedba posameznih dokazil. Preučen je obstoj modernejših institutov, kot so enotno vstopno mesto ali alternativno reševanje sporov (po Dragos in Neamtu, 2014) ter posebej skrb za časovno učinkovito odločanje. Preverjana je še obličnost odločitve, saj naj bi sodobnejša kodifikacija stremela k deformalizaciji oz. ohranitvi le tistih pravil, ki omogočajo učinkovito varstvo interesov in pravno varstvo, to so poleg izreka zlasti obrazložitev in pouk o pravnem sredstvu ter vročitev akta kot predpostavka nastanka pravnih posledic ter e-komunikacija. Končno so važne možnosti posega v odločbo prek pravnih sredstev, kjer je v novejših kodifikacijah teh manj kot prej zaradi ciljev pravne varnosti in zaupanja v oblast. Velja, da dokler ljudje zaupajo v temeljna procesna jamstva in institucije kot njihove nosilke, tako dolgo so se pripravljene podvreči oblastnemu sistemu, čeprav sebi v vsebinsko oz. materialnopravno breme (Luhmann, 1992; Tyler, 2006).

Po obeh skupinah meril primerjave, o razvojnih merilih in s posameznimi instituti, je razvidno, da je potencialov za bolj sodobno kodifikacijo v Sloveniji še kar nekaj, čeprav je glavnina značilnosti sodobnega pojmovanja upravnega postopka zajeta v ZUP, predvsem skozi njegovo ustaljeno rabo. Posamezni instituti se ne zdijo problematični, saj morebitno prepodrobno normiranje ali manke ZUP nadomeščata ali sanirata specifična zakonodaja in sodna praksa najvišjih sodišč, da se ostaja na teleološki razlagi določb v smeri temeljnih načel (Kerševan in Androjna, 2017; Kovač in Kerševan,

Tabela 3: PRIMERJAVA ZUP RS IN OSNUTKA UREDBE EU PO INSTITUTIH

Instituti	Slovenski ZUP	Osnutek Uredbe EU	Razkorak in potenciali
<i>Stranke in njihove pravice</i>	Tudi intervenienti, če pravni interes po materialnem pravu, in celo zastopnik javne koristi; pravice obrambe zelo razdelane, zaradi načela materialne resnice ni privilegija zoper samoobtožbo	Poudarjeni pravici izjaviti se in vpogleda v spis, a tudi ti delno omejeni, pomen sorazmernosti; ob pravicah tudi dolžnost sodelovanja; privilegij zoper samoobtožbo; splošno informiranje	Skoraj neomejene pravice intervenientov ob vstopu v postopek, a pravni interes ozko definiran; anahronizem zastopnika javne koristi; pri pravicah potencial več prekluzij in utemeljenih izjem
<i>Začetek postopka in inkvizitornost ter dokazila</i>	Na zahtevo ali ex officio; pred meritornim postopkom formalni preizkus zadeve; inkvizitornost velika, a nediferencirana in enako kompleksna ob ne/spornosti razmerja, delno omiljeno le v skrajšanem postopku; dokazila zelo razdelana	Na zahtevo s potrdilom ali ex officio s sklepom, dokazila le primeroma omenjena, pri izvedencih pomen nepristranskosti in kompetenc; inšpekcijski pregled (12. člen) le v določenih primerih in še tu večje možnosti sodelovanja in sporazumov	Že iz spremnih aktov v EU jasen kontekst dobre uprave; za Slovenijo nujna diferenciacija glede na konfliktnost razmerja, saj sedaj pretirana operacionalizacija; pozitiven zgled pa razčiščenje procesnih predpostavk pred meritom
<i>E-komunikacija in obličnost</i>	Vneseno e-poslovanje, a le s kvalificiranim podpisom in redka raba, obličnost stroga, izvršba razdelana	Ni posebne omembe e-komunikacije, poseben pomen le obrazložitve in pravnega pouka	Možna nadaljnja deformalizacija glede na konfliktnost razmerja, več ARS namesto prisile
<i>Roki</i>	Zelo razdelani v vseh fazah, pri molku organa po dveh mesecih fikcija zavrnitve in prevzem pristojnosti	Poudarek na razumnosti rokov, ob molku po treh mesecih možnost podaljšanja, sicer fikcija negativnega akta	Več diskrecije ob načelni usmeritvi
<i>Pravna sredstva</i>	(Pre)veliko, pritožba kot predpostavka za dostop do sodišča, kar sedem bistvenih procesnih napak, pet izrednih sredstev, razlogi podvojeni	Zelo jasna struktura posega le v korist ali breme (tu retroaktivno) stranke (23. in 24. člen)	Velike možnosti deformalizacije, saj skrb za javno korist že prej, za pravice strank pa na sodišču

Vir: lastna analiza.

2020). Tudi različne analize delovanja upravnih organov prav prek upravnih postopkov (npr. za upravne enote in finančno upravo v RS Kovač in drugi, 2016; širše mednarodno v Auby, 2014) kažejo, da glavni problem prakse ni normiranost upravnih razmerij, ampak neredko pomanjkljivo razumevanje, da je treba pri razlagi predpisov slediti uravnoveženim interesom, ki jih ti predpisi varujejo. Zato se zdi, da obstaja dovolj argumentov za sistemsko prenovo slovenskega ZUP z vidika vodila dobre uprave kot stalnega tehtanja med javno in zasebnimi koristmi. To pomeni, da bi kazalo

oblikovati povsem novo kodifikacijo splošnega upravnega postopka, ki bi vsebinsko zajela večino duha sedanjega zakona, a prevetrila pomembna načela od ostalih. Taka kodifikacija je smiselna v strateškem okviru in kot motor upravnega razvoja, saj prispeva k zagotovitvi mednarodnih in ustavnih načel dobre uprave in dobrega oz. sodelovalnega javnega upravljanja (Hofmann in drugi, 2014; Auby, 2014; Koprić in drugi, 2016; Hofmann, 2017), saj ima integracijsko in antifragmentarno funkcijo zaradi povezovanja različnih upravnih področij in organov na različnih nivojih upravljanja, z enotnimi in inovativnimi instituti pa ključno pripomore k posodabljanju družbe in vloge javne uprave.

## Sklep

Procesa uveljavljanja upravnih pravic in obveznosti ne kaže podcenjevati, saj se prek postopka vzpostavljata vsaj način in obseg želenega izida – ali pa se ta spridi, ko postopku ni namenjena ustrezna pozornost. Še več, prek participativnega oz. poštenega postopka se nadomesti nemožnost vpliva na vsebinski rezultat s strani podrejenih, strank, kar daje legitimnost oblasti. Bistvo rabe ZUP pa ob tem ni formalizacija, ki bi bila sama sebi namen. Forma je važna za enakost, predvidljivost in sorazmerno soočenje pravno varovanih interesov, vendar ne sme nadvladati vsebinskim ciljem prava, kot je stranki omogočiti biti slišana.

Različne analize pokažejo, da je delovanje javne uprave posebej v upravnih postopkih v smislu realizacije načel in institutov ZUP v Sloveniji tradicionalno na razmeroma visoki ravni. Iz tega gre sklepati, da spreminjanje kodifikacije splošnega upravnega postopka pri nas ni nujno, da bi dosegli realizacijo načel dobrega javnega upravljanja. Toda hkrati ugotavljamo potencialne bolj modernih pristopov k vlogi ZUP v strateškem upravnem razvoju in glede primerljivosti z EU. S tem se potrđita obe izhodiščni hipotezi, vendar morda celo v drugačnem prednostnem redu, kot sta bili postavljeni. To pomeni, da Slovenija formalno glede določenih načelnih elementov res zaostaja za EU, vendar se zaradi ustaljenega pojmovanja ZUP kot »male ustave« in hkrati orodja učinkovitih javnih politik z omejitvijo določenih pravic strank tudi kdaj preveč detajlne določbe v veliki večini razlaga ustrezno, to je glede na namen sodobnih kodifikacij. Zato je treba biti pri sicer razvojno koristnem spreminjanju nacionalne kodifikacije previden, da ni več škodljivih posledic kot dodane vrednosti. Med slabostmi in tako priložnostmi za izboljšave pa je na prvem mestu bolj celovita in splošnejša ter bolj koncizna kodifikacija, ki naj bo hkrati bolj usmerjena v kombinirano sledenje načelom vladavine prava, odprtosti in vključevanja deležnikov ter učinkovitosti kot nosilnih načel dobrega javnega upravljanja. Sklepno ocenjujem, da bi bil v Sloveniji čas za nov ZUP, ki naj upošteva *Rechtsstaat*



upravno kulturo, vendar prinaša nastavke za razvoj namesto danes včasih pretiranega legalizma. Ob tem kaže poudariti, da ZUP kot tak ne more biti pojmovan kot administrativna ovira, ampak v zadevah, ki jih področno pravo prepozna vrednostno kot upravno zadevo (ne deregulira), jedrni mehanizem uravnoteženih interesov v sodobnih upravnih razmerjih.

#### LITERATURA

- Auby, Jean-Bernard (ur.) (2014): *Codification of Administrative Procedure*. Bruselj: Bruylant.
- Avbelj, Matej (ur.) (2019): *Komentar Ustave RS*. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta.
- Cardona, Francisco P. in Annke Freibert (2007): *The European Administrative Space and Sigma Assessments of EU Candidate Countries*. *Hrvatska javna uprava* 7 (1): 51–59.
- Dragos, Dacian C. in Bogdana Neamtu (ur.) (2014): *Alternative Dispute Resolution in European Administrative Law*. Heidelberg, New York, Dordrecht, London: Springer.
- Galetta, Diana-Urania, Herwig C. H. Hofmann, Oriol Mir Puigpelat in Jacques Ziller (2015): *The General Principles of EU Administrative Procedural Law*. Bruselj: Evropski parlament.
- Godec, Rupko (ur.) (1993): *Upravni zbornik*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Hofmann, Herwig C. H., Jens-Peter Schneider in Jacques Ziller (ur.) (2014): *The ReNEUAL Model Rules*. Dostopno prek [www.renewal.eu](http://www.renewal.eu), 25. 4. 2020.
- Hofmann, Herwig C. H. (2017): *The European Administrative Space – Some Considerations for Consequences for Public Law in Europe*. V: Koprić, Ivan, Kovač, Polonca (ur.), *European Administrative*. Bratislava: NISPAcee, 19–29.
- Harlow, Carol in Richard Rawlings (2014): *Process and Procedure in EU Administration*. Oxford, Portland, Oregon: Hart.
- Jerovšek, Tone (1999): *ZUP z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Uradni list RS.
- Kerševan, Erik in Vilko Androjna (2017): *Upravno procesno pravo*. Ljubljana: Lexpera.
- Kochenov, Dimitry in Petra Bard (2018): *Rule of Law Crisis in the New Member States of the EU: The Pitfalls of Overemphasising Enforcement*. H2020-SC6-CULT-COOP-2017. Dostopno prek [https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP\\_27072018b.pdf](https://reconnect-europe.eu/wp-content/uploads/2018/07/RECONNECT-KochenovBard-WP_27072018b.pdf), 25. 4. 2020.
- Koprić, Ivan (2005): *Administrative Procedures on the Territory of Former Yugoslavia*. Bruselj: OECD.
- Koprić, Ivan in Vedran Đulabić (ur.) (2009): *Modernizacija općeg upravnog postupka i javne uprave u Hrvastkoj*. Zagreb: Inštitut za javnu upravo.
- Koprić, Ivan, Polonca Kovač, Vedran Đulabić in Jasmina Džinić (2016): *Legal Remedies in Administrative Procedures in Western Balkans*. Danilovgrad: ReSPA.
- Kovač, Polonca in Gregor Virant (ur.) (2011): *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Ljubljana: Uradni list RS.

- Kovač, Polonca (2016): The requirements and limits of the codification of administrative procedures in Slovenia according to European trends. *Review of central and east European law* 41 (3/4): 427–461.
- Kovač, Polonca, Nina Tomažević, Anamarija Leben, Aleksander Aristovnik (2016): Reforming public administration in Slovenia: between theory and practice of good governance and good administration. *International journal of public policy* 12 (3/4/5/6): 130–148.
- Kovač, Polonca (2018): Potentials of administrative procedures as a participatory tool within governance models in Central and Eastern Europe. *Danube* 9 (4): 227–244.
- Kovač, Polonca in Erik Kerševan (ur.) (2020): ZUP s komentarjem 1. Ljubljana: Uradni list RS.
- Kovač, Polonca (2019): Principles of administrative procedure in selected CEE countries: between national legacies and European trends. *Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe*, Dubrovnik, Croatia, 3–6 October 2019.
- Kustec Lipicer, Simona (2009): Vrednotenje javnih politik. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Luhmann, Niklas (1992): *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- May, Christopher, Adam Winchester (ur.) (2018): *Handbook on the Rule of Law*. Cheltenham, Northampton: Elgar.
- Rakar, Iztok in Polonca Kovač (2019): Boljši predpisi kot horizontalna politika razvoja slovenske javne uprave: med cilji in realnostjo. V: Pečarič, Mirko (ur.), *Od boljših predpisov k njihovem učinkovitejšemu izvrševanju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, 45–64.
- Rose-Ackerman, Susan, Peter L. Lindseth (ur.) (2010): *Comparative Administrative Law*. Northampton, Cheltenham: Elgar.
- Rusch, Wolfgang (2014): Citizens first: Modernisation of the system of administrative procedures in South-Eastern Europe. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 14 (1): 189–228.
- Sommermann, Karl-Peter (2011): *Das Verwaltungsverfahrensgesetz im europaischen Kontext: eine rechtsvergleichende Bilanz*. V: Hill, Herman (ur.), *35 Jahre Verwaltungsverfahrensgesetz – Bilanz und Perspektiven*. Berlin, Duncker & Humblot, 193–198.
- Trpin, Gorazd (2006): Postopek občevanja med državljani in organi javnih oblasti – novi koncept splošnega upravnega postopka. *Javna uprava* 42 (2/3): 257–272.
- Tyler, Tom R. (2006): *Why People Obey the Law*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.
- VIRI
- Beneška komisija (2011): *Stocktaking on the Notion of Good Governance and Good Administration*. Study 470/2008, CDL-AD(2001)009.
- OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017): *The Principles of Public Administration*. Dostopno prek <http://www.oecd.org/governance/standards/principles-of-public-administration/>

- sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm, 25. 4. 2020
- OECD (2018): Regulatory Policy in Slovenia: Oversight Matters. Dostopno prek [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-slovenia\\_9789264291690-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-policy-in-slovenia_9789264291690-en#page1), 7. 4. 2020.
- Resolucija Evropskega parlamenta z dne 9. junija 2016 o odprti, učinkoviti in neodvisni upravi Evropske unije (2016/2610(RSP)). Dostopno prek <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0279+0+DOC+XML+V0//SL&language=SL>, 25. 4. 2020.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije (2020): Odločbe in sklepi. Dostopno prek <http://www.us-rs.si/odlocitve/vse-odlocitve/>, 28. 4. 2020.
- Vlada Republike Slovenije (2015): Strategija razvoja slovenske javne uprave 2015–2020. Dostopno prek [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/Kakovost/Strategija\\_razvoja\\_SLO\\_final\\_web.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Kakovost/Strategija_razvoja_SLO_final_web.pdf), 7. 4. 2020.