

UL0007183

odločitve

Odločba: sodba I U 871/2012

ECLI:

Oddelek: Upravni oddelek

Datum

seje

senata: 25.02.2013

Senat: Bojana Prezelj Trampuž

Področje: UPRAVNI POSTOPEK

Institut: nadzor nad izvajanjem ZUP – upravna inšpekcija – položaj stranskega udeleženca – pravni interes

Zveza: ZUP člen 129, 307.



JEDRO:

Zaradi posebnosti predmetnega postopka, v katerem ne gre za upravni postopek, v katerem bi se odločalo o pravicah tožnika, pač pa za postopek upravnega nadzora, tožnik v tem postopku ne more varovati svojih pravnih koristi, zaradi česar tudi ne more imeti položaja stranke – stranskega udeleženca. Zato je prvostopenjski organ postopal pravilno, ko je tožnikovo zahtevo zavrgel.

IZREK:

Tožba se zavrne.

Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV:

Z izpodbijanim sklepom je Inšpektorat za javno upravo (v nadaljevanju prvostopenjski organ) zavrgel tožnikovo zahtevo, da se mu prizna položaj stranskega udeleženca v postopku reševanja prijave zoper Agencijo A., ki se vodi pri temu organu pod št. 061-528/2010. Iz obrazložitve je razvidno, da je prvostopenjski organ prejel tožnikovo zahtevo, da se mu prizna položaj stranskega udeleženca v zadevi reševanja prijave zoper A. Prvostopenjski organ je prijavo obravnaval in tožniku posredoval odgovor. Sklicuje se na prvi odstavek 307f. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), ki določa, da upravni inšpektor o ugotovitvah nadzora napiše zapisnik, v katerem lahko predstojniku organa odredi, da v določenem roku odpravi nezakonnosti oziroma izvede druge ukrepe. Pri nadzoru inšpektor ne izda odločbe, s katero bi organu naložil izvedbo ukrepov, ampak o nadzoru sestavi zapisnik, v katerem odredi organu, da v določenem roku odpravi nezakonnosti oziroma izvede druge ukrepe. Zapisnik ni upravna odločba, ker se z njim ne odloča o pravici, obveznosti ali pravni

koristi, temveč le ugotavljajo nezakornitosti oziroma izvedejo drugi ukrepi. Prvostopenjski organ se sklicuje še na prvi odstavek 2. člena ZUP, ki določa kaj je upravna zadeva ter na 1. točko prvega odstavka 129. člena ZUP, po kateri pristojni organ zahtevo stranke zavrže, če zadeva, na katero se vloga nanaša, ni upravna zadeva. Prvostopenjski organ ugotavlja, da je treba tožnikovo zahtevo zavreči, saj v konkretni zadevi ne gre za upravno zadevo.

Ministrstvo za pravosodje in javno upravo je kot drugostopenjski organ tožnikovo pritožbo zavrnilo. Sklicuje se na prvi odstavek 307. člena ter na 307a. do 307g. člen ZUP. Pojasnjuje, da inšpektorat pri izvajanju nadzora nad zakoni, ki urejajo upravne postopke, vodi upravne postopke, vendar le v primerih, ko izdajo odločbo. V ostalih primerih nadzora, ki se zaključijo z zapisnikom, inšpektor ne odloča o javnopравниh pravicah, obveznostih ali pravnih koristih, zato ni mogoče govoriti o upravni zadevi oziroma odločanju v upravnem postopku. Gre za tako imenovan notranji nadzor nad izvrševanjem upravno procesne zakonodaje, ki se bistveno razlikuje od izvajanja klasičnega inšpekcijskega nadzora po Zakonu o inšpekcijskem nadzoru (v nadaljevanju ZIN). Opisuje značilnosti navedenega nadzora, pri katerem tudi odreditev odprave morebitnih nepravilnosti ne more posegati v pravice ali obveznosti nadziranega organa, niti v pravne interese morebitnih drugih udeležencev. Nadzirani organi nimajo položaja strank v postopku, niti odreditev odprave nezakornitosti nima značaja upravne zadeve. Zato zapisnik ni upravni akt oziroma upravna odločba, zoper katero bi bila možna pritožba ali sodno varstvo (kar izhaja tudi iz odločbe Ustavnega sodišča U-I-31/06, Up-122/06).

Tožnik v tožbi izpodbija sklep prvostopenjskega organa in uveljavlja tožbena razloga zmotne uporabe materialnega prava in bistvenih kršitev določb postopka. V konkretni zadevi je tožnik podal prijavo zoper A. iz razloga, ker A. ni ustrezno ukrepal in ni uporabil svojih regulatornih in nadzorstvenih pooblastil tako, da bi odpravil svoje odločbe, ki so bile izdane v nasprotju z materialnim pravom. Iz navedenega je razvidno, da se v postopku prijave zoper A. nedvomno odloča o pravicah, obveznostih oziroma pravni koristi A., ki jih ima kot nadzorstveni in regulatorni organ na področju elektronskih komunikacij. Že zaradi navedenega gre za upravno zadevo. Poleg navedenega gre za upravno zadevo tudi zato, ker se v postopku prijave zoper A. odloča tudi o pravicah, obveznostih in pravni koristi tožnika kot prijavitelja, ki zaradi

neaktivnosti A. oziroma njegovega neizpolnjevanja obveznosti, naloženih z Zakonom o elektronskih komunikacijah (v nadaljevanju ZEKom), trpi poslovno škodo. Tožnik se nadalje sklicuje na 307. člen ZUP, po katerem prvostopenjski organ izvaja pristojnosti upravne inšpekcije. Pojasnjuje, da so njegove vloge so merile predvsem na očitno nepravilno uporabo ZUP s strani A., ki je v nasprotju s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka. Upravni organ namreč ne more v isti zadevi izdati več odločb, predvsem pa ne more izdajati odločb, ki so si po vsebini kontradiktorne. Pri tem se tožnik sklicuje na odločbe, ki jih je A. izdajal RTV-ju. Z odpravo kontradiktornosti pa bi se tožnikov pravni položaj bistveno izboljšal. Meni, da je trditev prvostopenjskega in drugostopenjskega organa, da v predmetni zadevi ne gre za upravno zadevo, nesmiselna.

Tožnik se sklicuje še na peti odstavek 3. člena ZIN. Strinja se s toženo stranko, da ZIN oblike „notranjega nadzora“ ureja drugače od ostalih inšpekcijskih postopkov, vendar pa se ne strinja z interpretacijo tožene stranke, da je ta ureditev drugačna do te mere, da strankam (npr. prijavitelju) sploh ne nudi nobenih pravnih sredstev. Iz 2. člena ZUP ne izhaja, da gre za upravno zadevo samo takrat, ko se postopek zaključi z določenim aktom, ampak govori o odločanju. V predmetnem postopku se je odločalo ne le o pravicah, obveznostih in pravnih koristih A., ampak posredno tudi o pravicah, obveznostih in pravnih koristih tožnika. Iz prvega odstavka 18. člena ZIN (ki se uporablja tudi v postopkih „notranjega nadzora“) izhaja, da inšpektor vodi postopek in izdaja odločbe in sklepe v upravnem postopku. Glede na navedeno meni, da je zmotno tudi stališče Ustavnega sodišča RS v odločbi št. U-I-31/06, Up-122/06-7. Tožnik poudarja, da že samo dejstvo, da se postopek vodi na podlagi tožnikove vloge, pomeni, da ima tožnik pravni interes, da se njegova vloga ustrezno obravnava in reši. To pa nadalje pomeni, da se tožnikov interes nujno pokriva z javnim interesom, ki je v inšpekcijskih postopkih v skladu z 5. členom ZIN vedno podan. Tožnik zato zaključuje, da gre v konkretni zadevi za upravno zadevo, tožnik pa nedvomno ima pravni interes udeleževati se postopka, zaradi česar sta izpodbijana akta nezakonita. Nasprotno stališče bi pomenilo kršitev načela pravne države iz 2. člena Ustave RS, načela enakosti iz 22. člena Ustave RS in pravice do (učinkovitega) pravnega sredstva iz 22. člena Ustave RS. Predlaga, da sodišče izpodbijani sklep odpravi in vrne prvostopenjskemu organu v ponoven postopek, toženi stranki pa naloži plačilo stroškov tega postopka.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo prereka tožnikove navedbe in dodatno navaja razloge, zaradi katerih meni, da sta izpodbijana akta pravilna. Poudarja, da prvostopenjski organ v svojih nadzorih nad izvrševanjem zakonov, ki urejajo upravne postopke, ne odloča o upravnih zadevah, ampak izvaja poseben javnopravni postopek, ki se kot tak ne zaključi z odločitvijo v smislu 2. člena ZUP. Gre za obliko notranjega nadzora, ki se zaključi z napotili in usmeritvami za bodoče ravnanje nadzorovanega organa v istovrstnih upravnih zadevah. Nadzor nad A. ne more neposredno vplivati na tožnikov pravni interes. Predlaga zavrnitev tožbe.

Zakon o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) v drugem odstavku 13. člena med drugim določa, da Upravno sodišče odloča po sodniku posamezniku, če se izpodbijajo procesni sklepi v postopku izdaje upravnega akta (2. alineja drugega odstavka 13. člena ZUS-1). Ker gre v predmetni zadevi za procesni sklep, izdan v postopku izdaje upravnega akta, so izpolnjeni pogoji iz 2. alineje drugega odstavka 13. člena ZUS-1, zaradi česar je sodišče odločilo po sodniku posamezniku.

Tožba ni utemeljena.

Po presoji sodišča je izpodbijani sklep pravilen in zakonit, pri čemer se sodišče sklicuje na razloge prvostopenjskega in drugostopenjskega organa (drugi odstavek 71. člena ZUS-1), v zvezi s tožnikovimi ugovori pa dodaja:

Nadzor nad izvajanjem Zakona o splošnem upravnem postopku in posebnim upravnim postopkom ureja ZUP v posebnem poglavju v 307. do 307g. členu. Iz prvega odstavka 307. člena ZUP izhaja, da opravlja nadzor nad izvajanjem tega zakona in drugih zakonov, ki urejajo upravne postopke, upravna inšpekcija. Iz prvega odstavka 307f. člena ZUP izhaja, da upravni inšpektor o ugotovitvah nadzora napiše zapisnik. Iz drugega odstavka tega člena pa izhaja, da se o ugotovitvah inšpekcijskega nadzora prijavitelja obvesti, če to zahteva. Iz citiranih določb ZUP izhaja, da urejajo postopek nadzora nad izvajanjem zakona. Gre za notranji nadzor, pri čemer gre za obliko horizontalnega nadzora, pri katerem specializirane službe opravljajo nadzor nad delovanjem organov državne uprave. Gre torej za poseben postopek – postopek nadzora, za katerega velja posebna ureditev in v katerem se nadzoruje izvajanje zakona. Zato so neutemeljeni tožnikovi ugovori, da gre v predmetnem postopku upravnega nadzora za upravni postopek,

v katerem se odloča tudi o tožnikovih pravicah, obveznostih in pravnih koristih. O tožnikovih pravicah, obveznostih in pravnih koristi se v predmetnem postopku upravnega nadzora ne odloča.

Iz pojasnjenih razlogov sodišče zavrača tožnikove ugovore, ki se z navedenim stališčem ne strinja in zatrjuje, da bi mu moral biti priznan položaj stranke – stranskega udeleženca v tem postopku. Položaj stranke v postopku sicer ureja ZUP v III. poglavju (42. člen do 45. člen). Iz prvega odstavka 43. člena ZUP izhaja, da ima pravico udeleževati se postopka tudi oseba, ki izkaže pravni interes. Pravni interes izkaže oseba, ki zatrjuje, da vstopa v postopek, zaradi varstva svojih pravnih koristi (stranski udeleženec). Kot že pojasnjeno, pa že zaradi posebnosti predmetnega postopka, v katerem ne gre za upravni postopek, v katerem bi se odločalo o pravicah tožnika, pač pa za postopek upravnega nadzora, tožnik v tem postopku ne more varovati svojih pravnih koristi, zaradi česar tudi ne more imeti položaja stranke – stranskega udeleženca. Zato je prvostopenjski organ postopal pravilno, ko je tožnikovo zahtevo zavrgel.

Na drugačno odločitev v zadevi tudi ne more vplivati tožnikovo sklicevanje na to, da je podal prijavo zoper A., ker naj bi le-ta izdal nezakonite odločbe. Slednje bi tožnik moral uveljavljati v drugih postopkih. Zato je v predmetni zadevi nerelevantno tudi tožnikovo sklicevanje na 5. člen ZIN, ki določa, da inšpektorji opravljajo naloge inšpekcijskega nadzora z namenom varovanja javnega interesa ter interesov pravnih in fizičnih oseb. Zaradi vsega pojasnjenega pa je neutemeljeno tudi tožnikovo sklicevanje na kršitev Ustave RS.

Ker je po povedanem izpodbijani sklep pravilen in zakonit, je sodišče tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo.

Izrek o stroških temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1