



2026-01-1084

Sklep U-I-51/26

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Državnega sveta, na seji 16. aprila 2026

sklenilo:

1. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje druge povedi šestega odstavka 86.a člena ter prvega in drugega odstavka in druge povedi tretjega odstavka 86.b. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13 in 85/25) ter 81., 82. in 83. člena ter drugega odstavka 85. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 85/25).

2. Do končne odločitve Ustavnega sodišča se zadrži izvrševanje tretjega odstavka 86. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku, kolikor ureja uporabo 86.b člena Zakona o splošnem upravnem postopku za vročanje državnemu organu, organu samoupravne lokalne skupnosti, pravni osebi, samostojnemu podjetniku posamezniku in posamezniku, ki samostojno opravlja dejavnost, v preostalem delu pa se predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje 86. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku, zavrne.

3. Predlog, naj se do končne odločitve Ustavnega sodišča zadrži izvrševanje osmega odstavka 62. člena, drugega do petega odstavka in prve povedi šestega odstavka 86.a člena, prve povedi tretjega odstavka 86.b člena, 87. in 210.a člena, tretjega odstavka 210.b člena, 214.a in 214.b člena, tretjega odstavka 229.a člena ter prvega odstavka 281.a člena Zakona o splošnem upravnem postopku ter prvega odstavka 84. člena in prvega odstavka 85. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku, se zavrne.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj zatrjuje, da je osmi odstavek 62. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti (2. člen Ustave), s pravico do enakega varstva pravic (22. člen Ustave) in pravico do uporabe jezika (62. člen Ustave). Drugi do šesti odstavek 86.a člena, 86.b, 87. in 210.a člen, tretji odstavek 210.b člena, 214.a in 214.b člen, tretji odstavek 229.a člena in prvi odstavek 281.a člena ZUP ter 81., 82. in 83. člen, prvi odstavek 84. člena ter 85. in 86. člen Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP-I) naj bi bili v neskladju z načelom jasnosti in pomenske določljivosti (2. člen Ustave), pravico do izjavljanja (22. člen Ustave), pravico do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave) in pravico do pravnega sredstva (25. člen Ustave).

2. Predlagatelj navaja, da bo izvrševanje vseh izpodbijanih določb povzročilo nastanek težko popravljivih posledic. Z izvrševanjem izpodbijanih določb naj bi prišlo do kršitve temeljnih ustavnih

procesnih jamstev. Z izpodbijanimi določbami naj bi se zmanjšal obseg procesnih pravic, ki so zagotovljene strankam v upravnih postopkih. Četudi bi Ustavno sodišče kasneje ugotovilo protiustavnost izpodbijanih določb, naj to ne bi imelo vpliva na tiste upravne odločbe, ki bi v tem času poslale pravnomočne. Predlagatelj zato meni, da škode, ki bi nastala z izvrševanjem izpodbijanih določb, če bo Ustavno sodišče kasneje ugotovilo, da so izpodbijane določbe protiustavne, ne bo več mogoče odpraviti. Trdi, da odprave škode ni mogoče doseči z uporabo drugih institutov upravnega postopka.

3. Predlagatelj tudi poudarja, da je ZUP sistemski procesni zakon, ki se uporablja v vseh upravnih zadevah. Izvrševanje izpodbijanih določb naj bi prizadelo veliko število postopkov in oseb. Če bi Ustavno sodišče ugotovilo protiustavnost izpodbijanih določb, bi izvrševanje izpodbijanih določb lahko povzročilo številne pritožbene postopke in upravne spore. Zato naj negativne posledice ne bi nastale le posameznikom. Povečan priliv pritožb, upravnih sporov in ustavnih pritožb zaradi izvrševanja izpodbijanih določb bi lahko obremenil organe in sodišča, kar naj bi imelo negativne sistemske učinke na učinkovito izvrševanje pravice do sodnega varstva, pravice do pritožbe in delovanje pravne države. Predlagatelj tudi poudarja, da v upravnih postopkih pogosto sodelujejo prava neuke stranke, ki nimajo pooblaščenecv, zato naj bi izvrševanje izpodbijanih določb, s katerimi naj bi se zniževalo procesne standardne v upravnem postopku, imelo večji učinek na učinkovito izvrševanje pravic strank.

4. Začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb, ob hkratni ustrezni določitvi načina izvršitve začasnega zadržanja, po mnenju predlagatelja ne bi povzročilo škodljivih posledic. Ustavno sodišče bi lahko določilo uporabo ureditve, ki je veljala pred uveljavitvijo ZUP-I. Predlagatelj meni, da teža posega v procesna jamstva očitno presega zanemarljive pozitivne organizacijske učinke nove ureditve, ki naj bi zagotavljala večjo učinkovitost upravnih postopkov. Po mnenju predlagatelja začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ne bi bistveno upočasnilo teka upravnih postopkov.

5. Izvrševanje osmega odstavka 62. člena ZUP, ki določa, da ima lahko stranka v upravnem postopku namesto tolmača jezikovnega pomočnika, naj bi omogočalo, da stranka zaradi neustreznega prevoda ne bo razumela poteka upravnega postopka ali da bodo njene izjave napačno prevedene. Možnost napačnega prevoda izjave stranke ali uradne osebe naj bi vodila do napačnih odločitev, ki naj jih kasneje ne bi bilo mogoče odpraviti.

6. Predlagatelj meni, da izpodbijane določbe, ki urejajo vročanje, bistveno znižujejo procesne standarde. Izvrševanje teh določb naj bi onemogočalo, da bi se stranke upravnih postopkov dejansko seznanile z dokumenti. Predlagatelj poudarja, da je vročanje neposredno povezano s tekom prekluzivnih rokov, posledicami zamude teh rokov ter učinkovitim uresničevanjem pravice do pravnega sredstva in pravice do sodnega varstva. Predlagatelj posebej poudari nastanek negativnih posledic, ki naj bi nastale z izvrševanjem 86.b člena ZUP. Meni, da vročanje dokumentov, ki so vezani na rok, z navadno pošto pošiljko in določitev nastopa fikcije vročitve sedmi dan od odpreme dokumenta povzročata nezanesljivo vročanje. Predlaga tudi začasno zadržanje izvrševanja 81., 82. in 83. člena, prvega odstavka 84. člena ter 85. in 86. člena ZUP-I. Navaja, da so prehodne določbe ZUP-I vsebinsko in izvedbeno povezane z drugimi izpodbijanimi določbami ZUP, zato je treba zaradi preprečitve nasprotij v pravnem redu in zaradi zagotovitve predvidljive procesne ureditve začasno zadržati tudi te prehodne določbe v obsegu, kolikor je to smiselno glede na začasno zadržanje izvrševanja preostalih izpodbijanih določb. Izvrševanje 85. in 86. člena ZUP naj bi bilo treba začasno zadržati, ker naj bi kombiniranje stare in nove ureditve povzročalo procesno negotovost pri določitvi začetka teka rokov in nastopa fikcije vročitve.

7. Izvrševanje 210.a člena ZUP, ki ureja izdajo informativne odločbe, in določb, ki urejajo vročanje, naj bi povzročilo, da bo informativna odločba postala pravnomočna, ne da bi imel posameznik možnost vložiti ugovor. S tem pa naj bi posameznik izgubil tudi pravici do pritožbe in sodnega varstva. Nejasni pogoji, pod katerimi je dopustno uporabiti institut informativne odločbe, naj bi povzročali procesno neenakost med strankami.

8. Ureditve, ki hkrati omogoča izdajo odločb brez obrazložitve in ustno razglasitev odločbe brez pisne obrazložitve ter odpoved stranke v postopku pravici do pravnega sredstva ali pravici do sodnega varstva, naj ne bi omogočala učinkovitega izvrševanja pravice do pravnega sredstva oziroma pravice

do sodnega varstva. Izpodbijana ureditev naj bi vezala ključne in nepreklicne procesne posledice na trenutek, ko naj stranka še ne bi bila seznanjena s pisnimi razlogi odločitve. Škoda, ki naj bi nastala z izvrševanjem teh določb, naj bi strankam nastala takoj, saj naj bi upravne odločbe takoj postale pravnomočne. Z morebitno ugotovitvijo protiustavnosti teh določb naj škodljivih posledic, ki bi nastale zaradi nepovratne izgube pravnih sredstev, ne bi bilo več mogoče odpraviti. Predlagatelj tudi meni, da izdajanje odločb brez obrazložitve zmanjšuje transparentnost in enotnost upravnega odločanja in možnost njegovega nadzora.

9. Državni zbor na predlog za začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb ni odgovoril, mnenje pa je poslala Vlada. Vlada meni, da ureditev splošnega upravnega postopka, ki je bila uvedena z ZUP-I, strankam zagotavlja vsa ustavno varovana procesna jamstva. Očitki predlagatelja o nastanku nepopravljive škode naj bi bili pavšalni in neutemeljeni. Vlada navaja, da se številni instituti, ki jih je uvedel ZUP-I, že uporabljajo v posebnih upravnih postopkih in naj ne bi povzročali škodljivih posledic. Začasno zadržanje izvrševanja izpodbijanih določb naj bi pomenilo, da se ne bo uporabljala ureditev, ki naj bi omogočila učinkovitejše, hitrejše in bolj ekonomično vodenje postopkov. Takšno vodenje postopkov naj bi bilo v korist strank upravnega postopka.

10. Vlada pojasnjuje, da je sodelovanje jezikovnega pomočnika zagotovljeno le na predlog stranke in naj bi bilo hitrejše in cenejše kot sodelovanje tolmača. Organ naj bi smel sodelovanje jezikovnega pomočnika odkloniti le iz zakonsko dopustnih razlogov. Če organ sodelovanja jezikovnega pomočnika ne bi dovolil, bi moral stranki zagotoviti tolmača. Vlada meni, da izvrševanje osmega odstavka 62. člena ZUP ne more povzročiti škodljivih posledic.

11. Vlada meni, da izpodbijane določbe, ki urejajo vročanje, strankam upravnega postopka zagotavljajo dejansko možnost seznanitve z dokumentom. Če je posamezniku zagotovljena dejanska možnost, da se z dokumentom seznanijo, naj formalne zahteve, povezane z vročanjem, ne bi bile bistvene pri presoji skladnosti zakonske ureditve z ustavnoprocenimi jamstvi. Vlada meni, da 83. in 98. člen ZUP preprečujeta, da bi fikcija vročitve stranki povzročila škodljive posledice, če dokumenta dejansko ne bi prejela ali se z njim ne bi mogla dejansko seznaniti. Organ naj bi moral v primeru dvoma dokazati prejem pošiljke ali vročitev ponoviti. Ureditev v 86.a, 86.b in 87. členu ZUP naj ne bi zniževala procesnih standardov.

12. Vlada navaja, da naj bi bil način vročanja v drug elektronski predal, ko naslovnik ne sporoči mobilne telefonske številke (peti odstavek 86.a člena ZUP), urejen že z Zakonom o debirokratizaciji (Uradni list RS, št. 3/22 – ZDeb). Izvrševanje te določbe naj ne bi povzročalo škodljivih posledic.

13. Vročanje v hišni predalčnik z navadno pošto pošiljko (86.b člen ZUP) naj bi že bilo uveljavljeno na posameznih upravnih področjih. Izbira med vročitvijo po 86.b členu ZUP in osebno vročitvijo po 87. členu ZUP, naj ne bi imela vpliva na pravni položaj posameznika, ki naj ne bi imel pravice do točno določene oblike vročanja. Vlada zavrača trditve predlagatelja, da postopek fizične vročitve fizičnim osebam ni urejen jasno. Meni, da je jasno in določno urejeno, da je vložitev poštne pošiljke v hišni predalčnik primarni način vročitve in da je osebna vročitev po 87. členu ZUP določena le izjemoma. Vlada tudi trdi, da je predlog za začasno zadržanje izvrševanja 87. člena ZUP neutemeljen, saj se navedena določba še ne uporablja. Meni tudi, da bi bil posameznik z izvrševanjem novega 87. člena ZUP v boljšem položaju kot pri prej veljavni ureditvi. Po novi ureditvi naj bi se posameznik z dokumentom dejansko seznanil že ob prvem poskusu vročitve, saj se dokument takoj vloži v hišni predalčnik. Po stari ureditvi naj bi bilo posamezniku ob prvem poskusu vročitve puščeno le obvestilo in bi se lahko z vsebino dokumenta seznanil šele po poteku petnajstdnevnega roka.

14. Sedemdnevni rok za nastop fikcije vročitve naj bi bil po mnenju Vlade dovolj dolg. Naslovnik je z možnostjo prevzema poštne pošiljke pri elektronskem vročanju praviloma seznanjen isti dan. Čeprav je čas med odpremo pošiljke in vložitvijo v hišni predalčnik pri fizičnem vročanju fizičnim osebam sicer daljši, je poštna pošiljka ob upoštevanju poštne standardov še vedno dostavljena pravočasno, da se stranka z njo lahko dejansko seznanijo. Zato po mnenju Vlade tudi rok za nastop fikcije vročitve pri fizičnem vročanju ni prekratek. Vlada tudi poudarja, da je zaradi skrajšanja roka za nastop fikcije

vročitve, določen daljši rok za vložitev pritožbe. Zato naj bi bil položaj posameznikov z vidika pravice do pravnega sredstva ugodnejši.

15. Vlada tudi meni, da ni razlogov za začasno zadržanje izvrševanja prehodnih določb ZUP-I. Začasno zadržanje izvrševanja prvega odstavka 84. člena ZUP-I naj bi bilo brezpredmetno, ker naj bi bil pravilnik že izdan in objavljen. Začasno zadržanje izvrševanja 85. člena ZUP naj bi bilo neutemeljeno iz istih razlogov, kot je neutemeljeno začasno zadržanje izvrševanja 87. člena ZUP. Pogoji za začasno zadržanje izvrševanja 81., 82. in 83. člena ZUP naj ne bi bili izpolnjeni, saj naj bi bilo po področnih zakonih že sedaj dopustno vročanje z vložitvijo v hišni predalčnik. Določitev sedemdnevnega roka za nastop fikcije vročitve in enaindvajsetdnevnega roka za vložitev pritožbe naj bi tudi v postopkih, ki jih urejajo 81., 82. in 83. člen ZUP, omogočala pravočasno seznanitev z dokumenti in učinkovito uresničevanje pravice do pravnega sredstva. Začasno zadržanje izvrševanje 86. člena ZUP-I naj bi poseglo v izvrševanje zakonskih določb, ki jih predlagatelj sploh ne izpodbija, in bi zavrlo elektronsko vročanje pravnim osebam.

16. Vlada pojasnjuje, da je cilj 210.a člena ZUP, ki ureja izdajo informativne odločbe, pospešiti postopek. Z navedenim institutom naj bi se z enim aktom zagotovilo učinkovito uresničevanje pravice do izjave in izdaja odločbe. Ker naj bi informativna odločba postala pravnomočna samo, če stranka postopka ne bi vložila ugovora, z izpodbijano odločbo sploh ne more biti poseženo v pravico do izjave. Informativna odločba naj bi vsebovala obrazložitev in stranka naj bi bila jasno poučena o možnosti ugovora, roku in posledicah svoje pasivnosti. Izvrševanje 210.a člena ZUP naj ne bi povzročalo škodljivih posledic, začasno zadrževanje izvrševanja te določbe pa bi podaljšalo trajanje upravnih postopkov.

17. Vlada navaja, da sme upravni organ odločbo brez obrazložitve izdati le, če v postopku na zahtevo stranke zahtevku ugodi in nihče ne ugovarja postavljenemu zahtevku. Cilj 214.a člena ZUP naj bila ekonomičnost postopka, saj naj bi izdaja odločbe brez obrazložitve organa omogočila hitrejše končanje postopka. Ureditev, po kateri mora stranka postopka napovedati pritožbo, naj ne bi posegala v pravico do pritožbe oziroma pravico do sodnega varstva, saj zahteva le določeno procesno aktivnost stranke, ob tem da naj bi bila stranka tudi poučena o posledicah, če pritožbe ne napove. Enako stališče je Vlada zavzela tudi glede tretjega odstavka 210.b in 214.b člena ZUP, ki urejata možnost ustne izdaje odločbe, možnost ustne izdaje odločbe brez obrazložitve in odpoved pravici do pritožbe. Če se stranka pravici do pritožbe oziroma pravici do sodnega varstva ne bo odpovedala, naj bi bil organ dolžan izdati obrazloženo odločbo. Izvrševanje teh določb naj ne bi povzročalo težko popravljivih posledic, začasno zadrževanje njihovega izvrševanja pa naj bi upočasnilo upravne postopke tudi v primerih, ko stranke obrazložene sodne odločbe niti ne potrebujejo.

B.

18. Na podlagi prvega odstavka 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) sme Ustavno sodišče do končne odločitve v celoti ali delno zadržati izvršitev zakona, če bi zaradi njegovega izvrševanja lahko nastale težko popravljive škodljive posledice. Kadar Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijanega predpisa, vselej tehta med škodljivimi posledicami, ki bi jih povzročilo začasno izvrševanje predpisa, in med škodljivimi posledicami, ki bi nastale, če se izpodbijane določbe začasno ne bi izvrševale, pa bi se v ustavnosodni presoji izkazalo, da niso v neskladju z Ustavo. Ko Ustavno sodišče odloča o začasnem zadržanju, je njegova presoja omejena na oceno možnosti nastanka težko popravljivih škodljivih posledic v navedenih primerih.

19. Pri odločanju o začasnem zadržanju izvrševanja izpodbijane ureditve ne gre za presojo ustavne skladnosti izpodbijane ureditve. V tej fazi odločanja se presojuje tista vprašanja, ki jih Ustavno sodišče potrebuje za ugotovitev, ali z izvrševanjem oziroma neizvrševanjem izpodbijane ureditve nastajajo težko popravljive škodljive posledice, in če te nastajajo v obeh primerih, katere od njih je bolj nujno preprečiti.

Glede predloga za začasno zadržanje izvrševanja določb ZUP, ki urejajo vročanje (šesti odstavek 86.a člena, 86.b in 87. člen ZUP), ter prehodnih določb ZUP-I (81., 82., 83., 85. in 86. člen ZUP-I)

20. Namen vročanja je na eni strani omogočiti naslovljencu, da se seznanj z opravljenim procesnim dejanjem upravnega organa ali stranke, in na drugi strani, da dobi upravni organ o prejemu pošiljke zanesljiv dokaz.¹ Pravilna vročitev dokumentov v upravnem postopku vzpostavi stik upravnega organa s stranko, kar v nadaljevanju postopka omogoča uspešno vodenje postopka.² Vročanje ni samostojno procesno dejanje, temveč realno opravilo, ki omogoča opravo nekega drugega procesnega dejanja. Vročitev je sestavljena iz dveh realnih aktov, in sicer iz predpisane izročitve pisanja naslovniku in sestave listine, v kateri je izročitev opisana in potrjena.³ Oba akta sta nujen predpogoj za perfektnost drugega procesnega dejanja ali za nastop določene pravne posledice.⁴ Pravilna vročitev vabila je na primer pogoj za uspešno izvedbo ustne obravnave ali zaslišanje stranke; pravilna vročitev poziva upravnega organa, da naj se stranka opredeli do upoštevnih dejstev in dokazov, je pogoj za uresničevanje pravice do izjave; pravilna vročitev odločbe ali končnega sklepa je pogoj za pravnomočnost in izvršljivost tega akta.⁵ Namen vročitve se doseže le, če je dejansko zagotovljeno, da bo pisanje prispelo do naslovnika. Za vse izjeme od zahteve po vročitvi pisanj neposredno naslovniku mora obstajati legitimen razlog.⁶ Vročanje je zelo pomembno procesno opravilo, ki zagotavlja uresničevanje pravice do izjave, pravice do sodnega varstva in pravice do pravnega sredstva.

21. Če naslovnik ni seznanjen z vsebino dokumentov, ki so vezani na roke, ne more pravočasno uresničevati svojih procesnih pravic. Zamuda roka lahko povzroči, da stranka upravnega postopka ne izvede oziroma ne izvede pravočasno procesnih dejanj (opredelitev do upoštevnih dejstev in dokazov, udeležba na glavni obravnavi ipd.). Zamuda roka za vložitev pritožbe ali tožbe v upravnem sporu povzroči, da odločba ali končni sklep postaneta pravnomočna in izvršljiva, stranka pa ni imela možnosti uporabiti pravnih sredstev, če se z odločbo ali končnim sklepom ne strinja. To pomeni, da so strankam upravnega postopka lahko naložene obveznosti, ne da bi lahko učinkovito uresničevale pravico do izjave, pravico do pravnega sredstva in pravico do sodnega varstva. Če zakonske določbe, ki urejajo vročanje, zmanjšujejo možnost, da bi bil naslovnik dejansko seznanjen z odločbo, sklepom ali drugim dokumentom, v katerem je določen rok, pravne posledice, ki nastanejo zaradi zamude roka, lahko pomenijo nastanek težko popravljivih posledic.

22. Člena 86b in 87 ZUP urejata fizično vročanje. Iz 86.b člena ZUP izhaja, da je glavni način fizičnega vročanja vseh dokumentov, ki jih organ pošilja strankam, vključno z vročanjem odločb, sklepov in drugih dokumentov, v katerih je določen rok, vročanje z vložitvijo v hišni predalčnik ali poštni predal.⁷ Osebna vročitev odločb, sklepov in drugih dokumentov, v katerih je določen rok, je izjema, odvisna od procesne diskrecije upravnega organa. Upravni organ ima procesno diskrecijo, katero obliko vročanja bo uporabil v konkretnem primeru (prvi odstavek 87. člena ZUP).⁸

23. Vročanje z vložitvijo v hišni predalčnik ali poštni predal lahko zmanjšuje možnosti, da bi bil posameznik dejansko seznanjen z vsebino dokumenta, saj naslovniku ne omogoča, da bi pisanje prejel osebno v roke. Navadna pošiljka se dostavi brez osebnega stika, saj se jo vloži v hišni predalčnik ali poštni predal, zato vročevalec ne preveri identitete prevzemnika pošiljke. Pošiljko lahko prevzame katerakoli oseba, ki ima dostop do hišnega predalčnika ali poštnega predala, kar dodatno zmanjšuje verjetnost, da se bo z vsebino seznanil prav naslovnik. Pri navadni pošiljki ni podpisa naslovnika in ni vročilnice, zato ni mogoče ugotoviti, ali je bila pošiljka sploh dostavljena, kdaj je bila dostavljena in kdo jo je prejel. Tak način vročanja je bolj izpostavljen tveganju izgube ali odtujitve. Navadne poštno pošiljke niso sledljive in niso evidentirane v sistemu, zato morebitna izguba v prenosu ali po dostavi ne more biti zaznana. Prav tako ni mogoče izključiti možnosti dostave na napačen naslov ali kraje pošiljke iz hišnega predalčnika ali poštnega predala.

24. Ker je osnovni način vročanja vložitev pošiljke v hišni predalčnik, pri kateri ni osebnega stika med vročevalcem in naslovnikom, je lahko vročitev opravljena le na podlagi fikcije vročitve (drugi odstavek 86.b člena ZUP). Fikcija vročitve pomeni odstop od načela dejanske seznanitve, saj zakon določa, da se pravni učinki vežejo na domnevo, ne pa nujno na dejansko vročitev. Vročitev se šteje za opravljeno sedmi dan od dneva odpreme. Okoliščina, da rok teče od odpreme, pomeni, da med odpremo

in dejansko dostavo lahko preteče več dni,⁹ pri čemer naslovnik na trajanje tega časa nima nobenega vpliva. Če pride do zamude v poštnem prometu, se skrajša čas, ki ga ima naslovnik na voljo za seznanitev, čeprav za zamudo ni odgovoren. Če fikcija vročitve nastopi v sedmih dneh od odpreme, se lahko zgodi, da se rok izteče kmalu po tem, ko je bila pošiljka vložena v hišni predalčnik ali poštni predal, ali celo preden jo je naslovnik dejansko zaznal. Trenutek vložitve v hišni predalčnik tudi ni nujno enak trenutku, ko se naslovnik dejansko seznanj s pošiljko. Če je rok za nastop fikcije vročitve kratek, obstaja večja verjetnost, da se naslovnik zaradi običajnih življenjskih okoliščin (npr. bolezen, odsotnost zaradi službene obveznosti ali letnega dopusta) z vsebino pošiljke ne bo mogel dejansko seznaniti. To lahko pomeni, da določitev teka roka za nastop fikcije vročitve od dneva odpreme pošiljke zmanjšuje možnost dejanske seznanitve s pošiljko.

25. V drugi povedi tretjega odstavka 86.b člena ZUP je določeno, da mora upravni organ, če ne more dokazati prejema in dneva prejema dokumenta, tega ponovno vročiti skladno s četrtem odstavkom 83. člena ZUP. Četrty odstavek 83. člena ZUP določa, da mora uradna oseba odrediti vročitev odločbe, sklepa in drugega dokumenta, v katerem je določen rok, v skladu s tem zakonom tako, da se zagotovi hitro in učinkovito vročitev z najmanjšimi stroški za organ in naslovnika. Četrty odstavek 83. člena ZUP vsebuje splošna načela, ki morajo voditi upravni organ pri odreditvi vsakega vročanja, ni pa s to določbo določen obvezni način vročitve glede na vrsto dokumenta, ki se vroča, in glede na okoliščine, ki vplivajo na dejansko možnost seznanitve. To pomeni, da je odločitev upravnega organa o načinu vročitve pri vročanju v celoti v procesni diskreciji uradne osebe. Uradna oseba mora le zagotoviti hitro in učinkovito vročitev, ki povzroča najmanjše stroške. Z ureditvijo, ki način vročanja prepušča procesni diskreciji uradne osebe, se povečuje možnost nastanka sporov o pravilni vročitvi, kar lahko negativno vpliva na učinkovitost in hitrost postopkov.

26. ZUP sicer omogoča odpravo posledice zamude z institutom vrnitve v prejšnje stanje (103. člen ZUP). Čeprav bi navedeni institut lahko v določeni meri omogočal odpravo škodljivih posledic, ki bi za posameznika nastopile, ker ne bi bil dejansko seznanjen z vsebino dokumenta in bi posledično zamudil rok za izvedbo procesnih dejanj, lahko morebitna vložitev navedenih pravnih sredstev bistveno podaljša upravni postopek.

27. Možnost nastanka škodljivih posledic tudi ne more bistveno zmanjšati prvi odstavek 98. člen ZUP, na katerega opozarja Vlada. Zgolj to, da ZUP določa, da pomota pri vročanju pomeni, da je bila vročitev opravljena tisti dan, za katerega se ugotovi, da je oseba, ki ji je bil dokument namenjen, ta dokument dejansko dobila, še ne pripomore, da bi ureditev vročanja v večji meri zagotavljala, da bo posameznik dejansko seznanjen z vsebino dokumenta.

28. Iz navedenega izhaja, da izvrševanje prvega in drugega odstavka ter druge povedi tretjega odstavka 86.b člena ZUP lahko zmanjšuje možnost, da bi bil naslovnik dejansko seznanjen z odločbo, sklepom ali drugim dokumentom, v katerem je določen rok, zato lahko nastopijo pravne posledice zamude roka. Strankam upravnega postopka je z izvrševanjem navedenih določb lahko onemogočeno, da bi razumele, kako in kdaj bo vročitev pravno veljavno opravljena ter kakšne bodo posledice njihovega ravnanja ali opustitve. Iz te obrazložitve izhaja, da to pomeni nastanek težko popravljivih posledic, saj je vročanje v upravnem postopku neposredno povezano z učinkovitim uresničevanjem pravice do izjave, pravice do pravnega sredstva in pravice do sodnega varstva.

29. Iz mnenja Vlade izhaja, da je cilj 86.b člena ZUP zagotoviti hitrejše in bolj učinkovito vročanje, prilagojeno spremenjenemu življenju v družbi, ki zahteva hitro odzivanje. Začasno zadržanje izvrševanja 86.b člena ZUP pomeni, da fizično vročanje odločb, sklepov in drugih dokumentov, v katerih je določen rok, ne bo smelo potekati z vložitvijo v hišni predalčnik ali poštni predal, temveč bodo morali upravni organi odločbe, sklepe in druge dokumente, od vročitve katerih teče rok, vročati po pravilih, ki urejajo osebno vročitev. Osebno vročanje lahko pomeni, da bo vročanje v upravnem postopku trajalo dalj časa, kot če bi vročanje potekalo na podlagi 86.b člena ZUP, zato bi se lahko podaljšal čas odločanja v upravnem postopku. Vendar iz te obrazložitve že izhaja, da bi tudi izvrševanje 86.b člena ZUP lahko povzročilo podaljšanje časa odločanja v upravnih zadevah, saj bi se lahko zaradi sporov o pravilni vročitvi na podlagi 86.b člena ZUP čas odločanja v upravnih zadevah tudi podaljšal, kar pomeni, da bi bil lahko učinek, ki ga je zakonodajalec želel doseči s 86.b členom ZUP, izničen.

30. Iz zakonodajnega gradiva¹⁰ ne izhaja, da dosedanji način vročanja v upravnem postopku ne bi zagotavljal učinkovitega vodenja upravnih postopkov in bi bilo brez sprememb ogroženo delovanje pravnega sistema. Tega v mnenju tudi ne zatrjuje Vlada. Začasno zadržanje izvrševanja te določbe pomeni le, da bo ob morebitni odločitvi Ustavnega sodišča, da 86.b člen ZUP ni v neskladju z Ustavo, takšen način vročanja uveljavljen nekoliko kasneje.

31. Ustavno sodišče ocenjuje, da škodljive posledice, ki bi lahko nastale z nadaljnjim izvrševanjem prvega in drugega odstavka ter druge povedi tretjega odstavka 86.b člena ZUP, pretehtajo nad morebitnimi škodljivimi posledicami začasnega zadržanja izvrševanja teh določb. Zato je sklenilo, da do končne odločitve zadrži izvrševanje prvega in drugega odstavka ter druge povedi tretjega odstavka 86.b člena ZUP (1. točka izreka).

32. Prva poved tretjega odstavka 86.b člena ZUP določa, da v primeru dvoma prejem in dan prejema dokumenta dokazuje organ. Z navedeno določbo je dokazno breme pravilno opravljene vročitve naloženo upravnemu organu, zato izvrševanje te določbe strankam upravnega postopka ne more povzročati škodljivih posledic. To pomeni, da pogoji začasno zadržanje izvrševanja te določbe niso izpolnjeni in je Ustavno sodišče predlog predlagatelja v tem delu zavrnilo (3. točka izreka).

33. Predlagatelj predlaga tudi začasno zadržanje izvrševanja šestega odstavka 86.a člena ZUP, ki ima enako vsebino kot tretji odstavek 86.b člena ZUP, le da ureja elektronsko vročanje fizičnim osebam. Iz enakih razlogov, kot so navedeni v 25. točki te obrazložitve, so izpolnjeni pogoji za začasno zadržanje izvrševanja druge povedi šestega odstavka 86.a člena ZUP (1. točka izreka). Prav tako pa iz enakih razlogov, kot so navedeni v 32. točki obrazložitve, niso izpolnjeni pogoji za začasno zadržanje izvrševanja prve povedi šestega odstavka 86.a člena ZUP. Zato je Ustavno sodišče predlog, naj začasno zadrži izvrševanje prve povedi šestega odstavka 86.a člena ZUP, zavrnilo (3. točka izreka).

34. Ker so 81., 82. in 83. člen ZUP-I neločljivo povezani z izvrševanjem 86.b člena ZUP, je Ustavno sodišče iz istih razlogov začasno zadržalo izvrševanje tudi teh določb (1. točka izreka).

35. Predlagatelj predlaga tudi začasno zadržanje izvrševanja 87. člena ZUP, ki ureja osebno vročanje, in 85. člena ZUP-I, ki ureja osebno vročanje v prehodnem obdobju. Iz prvega odstavka 85. člena ZUP-I izhaja, da se spremenjeni 87. člen ZUP začne uporabljati eno leto od uveljavitve tega zakona. Do takrat pa se uporablja 87. člen Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – v nadaljevanju ZUP/22), ki je veljal pred uveljavitvijo ZUP-I. Ker se novi 87. člen ZUP še ne uporablja, tudi ne more imeti pravnih učinkov in zato tudi ne more povzročati škodljivih posledic. Če pa bi Ustavno sodišče zadržalo izvrševanje prvega odstavka 85. člena ZUP-I, bi to pomenilo, da bi se že uporabljal novi 87. člen ZUP. Z začasnim zadržanjem izvrševanja prvega odstavka 85. člena ZUP-I bi se torej povzročilo prav tiste škodljive posledice, ki jih zatrjuje predlagatelj. Zato niso izpolnjeni pogoji za začasno zadržanje izvrševanja 87. člena ZUP in prvega odstavka 85. člena ZUP-I. Če Ustavno sodišče do začetka uporabe 87. člena ZUP še ne bi odločilo o ustavnosti te določbe, lahko na novi predlog predlagatelja ali po uradni dolžnosti ponovno oceni, ali so izpolnjeni pogoji za začasno zadržanje izvrševanja te določbe. Zato je Ustavno sodišče predlog za začasno zadržanje izvrševanja 87. člena ZUP in prvega odstavka 85. člena ZUP-I zavrnilo (3. točka izreka).

36. Drugi odstavek 85. člena ZUP-I določa, da se v prehodnem obdobju vročanje lahko izvaja tudi na podlagi novega 86.b člena ZUP, če je z vročitvijo v hišni predalčnik ali poštini predal mogoča učinkovita vročitev. Ker je Ustavno sodišče začasno delno zadržalo izvrševanje 86.b člena ZUP, so iz istih razlogov izpolnjeni tudi pogoji za začasno zadržanje izvrševanja drugega odstavka 85. člena ZUP-I (1. točka izreka).

37. Predlagatelj predlaga tudi začasno zadržanje izvrševanja 86. člena ZUP-I, ki ureja prehodni režim vročanja državnemu organu, organu samoupravne lokalne skupnosti, pravni osebi, samostojnemu podjetniku posamezniku in posamezniku, ki samostojno opravlja dejavnost, in poslovnim subjektom (v nadaljevanju poslovni subjekti). V tretjem odstavku 86. člena ZUP-I je določeno, da se v

prehodnem obdobju fizično vročanje poslovnim subjektom izvaja tudi na podlagi 86.b člena ZUP. Ker je Ustavno sodišče začasno delno zadržalo izvrševanje te določbe, je iz enakih razlogov začasno zadržalo tudi izvrševanje tretjega odstavka 86. člena ZUP-I, kolikor določa uporabo te določbe pri vročanju poslovnim subjektom (2. točka izreka). V preostalem delu pogoji za začasno zadržanje izvrševanja 86. člena ZUP-I niso izpolnjeni in je Ustavno sodišče predlog zavrnilo (2. točka izreka).

38. Začasno delno zadržanje izvrševanje 86.b člena ZUP ter drugega odstavka 85. člena in tretjega odstavka 86. člena ZUP-I pomeni, da morajo upravni organi odločbe, sklepe in druge dokumente, ki določajo rok, fizično vročati na podlagi 87. člena ZUP/22, razen če posebni področni zakoni določajo drugače.

39. Začasno zadržanje izvrševanja 81., 82. in 83. člena ZUP-I pomeni, da vročanje, ki je urejeno v posebnih področnih zakonih (Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev, Uradni list RS, št. 62/10, 40/11, 14/13, 99/13, 57/15, 90/15, 88/16, 75/17, 77/18 in 47/19 – ZUPJS, Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih, Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 14/18, 81/19, 158/20, 92/21, 153/22, 36/25 in 12/26 – ZSDP-1, Zakon o štipendiranju, Uradni list RS, št. 56/13, 8/16, 31/18 in 122/23 – ZŠtip-1), poteka po pravilih, ki jih določajo ti zakoni.

40. Začasno zadržanje izvrševanja druge povedi šestega odstavka 86.a člena in druge povedi tretjega odstavka 86.b člena ZUP pomeni, da morajo upravni organi, če ne morejo dokazati prejema in dne prejema odločbe, sklepa, ali drugega dokumenta, v katerih je določen rok, ta dokument ponovno vročiti, in sicer, če so izpolnjeni pogoji za elektronsko vročanje po pravilih, ki jih določa 86.a člen ZUP; če so izpolnjeni pogoji za fizično vročanje, pa po pravilih, ki jih določa 87. člen ZUP/22.

Glede predloga za začasno zadržanje izvrševanja drugih izpodbijanih določb

41. Predlagatelj predlaga tudi začasno zadržanje izvrševanja osmega odstavka 62. člena, drugega do petega odstavka 86.a člena, 210.a člena, tretjega odstavka 210.b člena, 214.a in 214.b člena, tretjega odstavka 229.a člena ter prvega odstavka 281.a člena ZUP in prvega odstavka 84. člena ZUP-I. Ker niso izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 39. člena ZUstS, je Ustavno sodišče predlog za začasno zadržanje izvrševanja navedenih izpodbijanih določb v tem delu zavrnilo (3. točka izreka).

42. Ustavno sodišče bo zadevo obravnavalo absolutno prednostno.

C.

43. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi prvega odstavka 39. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, Tamara Kek, dr. Rajko Knez, mag. Marko Starman, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Točko 1 izreka sklepa je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Gorkič. Ustavno sodišče je 2. in 3. točko izreka sklepa sprejelo soglasno.

Številka: U-I-51/26-8

Datum: 16. 4. 2026

EDA 2026-5024234000-0007

dr. Rok Čeferin
Predsednik

¹ Glej L. Rosenberg, K. H. Schwab, P. Gottwald, Zivilprozessrecht, 16. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2004, str. 459. Tako tudi V. Rijavec v: L. Ude in A. Galič (red.), Pravdni postopek s komentarjem, Zakon s komentarjem, 1. knjiga, GV Založba, Ljubljana 2005, str. 535. Glej tudi odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-279/08 z dne 9. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 57/09, in OdlUS XVIII, 35), 9. točka obrazložitve, in št. U-I-502/18 z dne 9. 12. 2021 (Uradni list RS, št. 1/22, in OdlUS XXVI, 38), 17. točka obrazložitve.

² Primerjaj z M. Voglar, Vročanje sodnih pisanj, v: L. Ude (ur.), Izbrane teme civilnega prava II, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana 2007, str. 15.

³ Tako tudi V. Rijavec v: L. Ude in A. Galič (red.), nav. delo, str. 535.

⁴ Glej J. Juhart, Civilno procesno pravo FLRJ, Univerzitetna založba, Ljubljana 1961, str. 229.

⁵ Primerjaj z M. Voglar, nav. delo, str. 15.

⁶ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-279/08, 11. točka obrazložitve.

⁷ To pomeni, da se dokumente pošilja z navadnim ali standardiziranim pismom, ki ni evidentirano pri sprejemu in vročitvi (glej 6., 7. in 9. člen Splošnih pogojev izvajanja univerzalne poštne storitve, Uradni list RS, št. 31/07).

⁸ Iz prvega odstavka 87. člena ZUP izhaja, da upravni organ osebno vroča odločbe, sklepe in druge dokumente, v katerih je določen rok, le če je to potrebno zaradi učinkovite vročitve ali kakšnega drugega razloga.

⁹ Iz prvega odstavka 33. člena Splošnih pogojev izvajanja univerzalne poštne storitve izhaja, da so pošiljke praviloma prenesene najkasneje v roku štirih delovnih dni.

¹⁰ Glej Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-I) – prva obravnava, EPA 2138-IX (Poročevalec DZ z dne 28. 5. 2025).