



Šubičeva ulica 4, 1000 Ljubljana

t: 01 478 96 94, f: 01 478 98 79, e: gp@dz-rs.si, www.dz-rs.si



Številka: 030-01/12-1/

Datum: 11. 7. 2012

Na podlagi prvega odstavka 27. člena Poslovnika Državnega zbora je Zakonodajno-pravna služba pripravila

**M N E N J E**

**o Predlogu zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP-H), nujni postopek, EPA 503-VI .**

Zakonodajno-pravna služba (ZPS) je Predlog zakona preučila z vidika njegove skladnosti z Ustavo Republike Slovenije, pravnim sistemom in z zakonodajno-tehničnega vidika.

K posameznim določbam Predloga zakona imamo naslednje pripombe:

**K 2. členu:**

V drugem odstavku novega 64.a člena zakona je med nalogami enotne vstopne točke predvidena tudi overitev lastnoročnega podpisa oziroma ročnega znaka ali kopije iz 178. člena zakona. Naloge enotne vstopne točke naj bi glede na določbe tretjega in četrtega odstavka 64.a člena opravljali Agencija RS za javnopravne evidence in storitve (AJPES), notarji in Pošta Slovenije d.o.o. (*ex lege* javno pooblastilo) ter pravne in fizične osebe, ki bi javno pooblastilo dobile na podlagi odločbe pristojnega ministra. Glede na to, da overitve po tej določbi niso podrobneje vsebinsko opredeljene, sklepamo, da so z njo zajete overitve v vseh vrstah zadev, za katere je to predvideno z zakonom, razen v primeru, če drug zakon določa, da overitev opravi notar (novi tretji odstavek 178. člena zakona (5. člen Predloga zakona)). V zvezi s tem opozarjamo na veljavno določbo tretjega odstavka 60. člena Zakona o notariatu (Ur. l. RS, št. 13/94, 48/94, 82/94, 83/01 - OZ, 73/04, 98/05, 17/06 - ZIZ-C, 115/06, 33/07 - ZSReg-B in 45/08; ZN), ki za overitve podpisov kot primarno določa pristojnost notarja, kolikor ni z zakonom določena pristojnost državnega organa ali druge uradne osebe. Predlagana ureditev je v kombinaciji z veljavnimi določbami ZN vprašljiva z vidika načela pravne države (2. člen Ustave), saj prav iz omenjenega tretjega odstavka 60. člena ZN izhaja, da se pravni red izogiba prekrivanju pristojnosti različnih organov oziroma nosilcev javnih pooblastil ali izvajalcev javnih služb za enaka opravila. Menimo, da problema ne more v celoti odpraviti niti določba o izenačitvi overitve po upravnem organu oziroma nosilcu javnega pooblastila z overitvijo po notarju, saj je tako iz veljavnega ZN in tu predvidenih sprememb in dopolnitev ZUP jasno razvidno, da glede stopnje pravne varnosti, ki jo zagotavljata, nista primerljivi. V veljavnem pravnem redu obstaja vrsta primerov, kjer zakon ne določa izrecno, da overitev podpisa opravi notar oziroma kateri

drug organ, ampak le, da se zahteva overitev podpisa. Takšno ureditev je mogoče najti npr. v drugem odstavku 474. člena Zakona o gospodarskih družbah, v drugem odstavku 44. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju, v sedmem odstavku 234. člena Zakona o zemljiški knjigi, v četrtem odstavku 109. člena Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju, v drugem odstavku 298. člena Obligacijskega zakona itd. V teh primerih bo overitev možna bodisi po ZN bodisi po ZUP, vendar zaradi razlik v postopku overitve po obeh zakonih pravni učinek obeh vrst overitev dejansko ni nujno enak oziroma primerljiv kljub predlagani formalni izenačitvi.

Čeprav je sam akt overitve po upravnem organu ali nosilcu javnega pooblastila morda res enak oziroma identičen z aktom overitve po notarju, je mogoče najti druge kvalitetne razlike v dolžnostih ene ali druge vrste overiteljev, ki bistveno vplivajo na to, ali overitev dejansko izkazuje pristnost ali obstoj določenih dejstev, ali ne. Overitev je namreč namenjena zlasti povečanju pravne varnosti in zaupanja v pravo v pravnem prometu, kjer so bodisi pravice bodisi položaj udeležencev pravnih razmerij odvisne od obstoja določenih dejstev, te pa je v primeru overitve bistveno lažje dokazovati, kar je tudi poglaviten pravni učinek overitve. V predlagani ureditvi (tako v tu obravnavanem členu Predloga zakona kot v drugih njegovih določbah) ni najti smiselno enake ali primerljive ureditve, ki bi tako, kot to velja za overitev po ZN, zahtevala od uradne osebe, da udeležence opravila overitve opozori na določene okoliščine, katerih pravne posledice bi bile lahko zanje neugodne (primerjaj zlasti opozorilno in pojasnilno dolžnost notarja po 24.a členu ZN oziroma dolžnost preverjanja vsebine listine po devetem odstavku 64. člena ZN oziroma predhodno ugotavljanje zastopnika posameznega pravnega subjekta po 65. členu ZN). Prav tako v predlagani ureditvi ni najti določila, da se overitev po ZUP lahko opravi le za zadeve, pri katerih predlagatelj overitve ni treba natančno opozoriti na pravne posledice, ki izhajajo iz podpisa in overitve dokumenta, čeprav je prav to glede na obrazložitev k 5. do 14. členu Predloga zakona poglobljena utemeljitev odprave razlikovanja med veljavnostjo dveh vrst overitve. Ker tak kriterij ni vključen v besedilo členov Predloga zakona, je lahko predlagana ureditev tudi v nasprotju z njeno obrazložitvijo, iz katere med drugim izhaja tudi ocena predlagatelja Predloga zakona, da razlikovanje med veljavnostjo obeh vrst overitev, za kateri je do sedaj veljalo, da sta izenačeni zgolj v upravnih postopkih, ni potrebno, če med njima ni kvalitetnih razlik.

Poleg tega tudi ugotavljamo, da notar odgovarja stranki za škodo, povzročeno s kršitvijo dolžnosti ali pooblastil, določenih s tem zakonom (drugi odstavek 6. člena ZN), pri čemer je notar dolžan skleniti tudi zavarovalno pogodbo za škodo, za katero odgovarja strankam po obligacijskih predpisih (prvi odstavek 14. člena ZN). V predlagani ureditvi ni najti določb o morebitni odškodninski odgovornosti državnih organov in nosilcev javnega pooblastila za overitev kot naloge enotne vstopne točke.

Glede na pomembnost pravnih posledic overitve za pravno varnost v pravnem prometu bi zato kazalo predlagano ureditev overitve po ZUP v bistvenih elementih poenotiti z overitvijo po ZN, vključno z odgovornostjo za škodo v konkretnih primerih. Druga možna rešitev pa bi lahko bila, da se jasneje določi meja med overitvami, ki bi se opravljale po ZUP, od tistih po ZN, pri čemer zgolj kriterij zakonsko izrecno določene pristojnosti notarja ne zadošča, saj je zaradi zagotavljanja pravne varnosti v pravnem prometu pojasnilna in opozorilna dolžnost potrebna tudi v primerih, kjer zakon ne določa izključno pristojnega overitvenega organa.

Razlike v kvaliteti overitve po ZUP iz tega Predloga zakona v primerjavi z overitvijo po ZN lahko po našem mnenju pomenijo tudi kršitev načela enakosti pred zakonom (14. člen Ustave). Stranke se bodo zaradi formalne izenačitve overitve po ZUP z overitvijo

po ZN smeje zanesti na enakost njunih pravnih učinkov, čeprav ti glede na zgoraj predstavljene razlike v ureditvi ne bodo nastali nujno v vsakem primeru. Zato bi bile po našem mnenju stranke v različnem pravnem položaju, če bi overitev dosegle bodisi po določbah tu predlagane ureditve bodisi po ZN.

Z vidika načela enakosti pred zakonom pa je pomembno tudi vprašanje, ali bodo notarji kot nosilci javnega pooblastila za opravljanje nalog enotne vstopne točke pri overjanju postopali po določbah ZUP ali ZN, saj zanje primarno velja ureditev po ZN. Po našem mnenju to iz predlagane ureditve ni jasno razvidno.

V četrtem odstavku ni jasno razlikovanje med pravnimi in fizičnimi osebami, ki naj bi opravljale naloge enotnih vstopnih točk, kjer je le za fizične osebe predviden pogoj registracije za opravljanje dejavnosti. Prav tako ni jasno, za katero dejavnost naj bi pri tem šlo, zato bo izvrševanje ureditve podeljevanja javnega pooblastila tem osebam oteženo oziroma bo ustvarjalo različne položaje, za katere pa ni videti stvarno utemeljenih razlogov. Pogoj registracije za opravljanje dejavnosti bi zato kazalo natančneje opredeliti.

Menimo tudi, da sami pogoji za to, da določena pravna ali fizična oseba lahko pridobi javno pooblastilo za naloge enotne vstopne točke, niso določeni z zakonom, čeprav je to glede na načelo enakosti pred zakonom zakonska materija. S tem, ko so ti pogoji v petem odstavku 64.a člena zakona zgolj naštet, zakonska določenost še ni zagotovljena. Da bi ti pogoji morali biti vsebinsko opredeljeni z zakonom, izhaja tudi iz prve alineje šestega odstavka istega člena, ki določa, da lahko minister nosilcu javnega pooblastila to pooblastilo odvzame, če preneha izpolnjevati pogoje iz petega odstavka istega člena. Glede na takšno pravno posledico je z vidika zakonitosti postopka za odvzem javnega pooblastila nujno, da so pogoji za pridobitev takega pooblastila natančno določeni z zakonom in ne zgolj s podzakonskim predpisom.

V zvezi z obveznostjo izpolnjevanja pogojev za javno pooblastilo pa je tudi nejasna ureditev, da to velja tudi za osebe iz tretjega odstavka 64.a člena zakona, ki javno pooblastilo za naloge enotne vstopne točke pridobijo po samem zakonu. Vprašljiv je način oziroma postopek ugotavljanja izpolnjevanja teh pogojev in tudi to, ali zanje velja enaka posledica prenehanja izpolnjevanja pogojev za javno pooblastilo kot za osebe iz četrtega odstavka 64.a člena zakona. Razlikovanje med temi subjekti ni pojasnjeno, razlogi pravne varnosti, ki naj bi jo zagotavljalo izpolnjevanje pogojev za izvajanje javnega pooblastila, pa po naši oceni govorijo v prid smiselne izenačenosti ureditve za obe vrsti nosilcev javnega pooblastila, med katerimi ena vrsta dobi pooblastilo z odločbo ministra, druga vrsta pa po samem zakonu.

## **K 5. členu:**

V prvem odstavku novega 178. člena so zajete tri oblike overitev: overitev lastnoročnega podpisa, overitev ročnega znaka in overitev kopije. Ugotavljamo, da sta drugi in tretji odstavek v primerjavi s prvim pomanjkljiva, v kolikor ne urejata namena in pravnih učinkov tudi za overitev ročnega znaka.

Glede tretjega odstavka 178. člena zakona opozarjamo na problem različnih standardov kvalitete overitve, ki se opravi bodisi po ZUP bodisi po ZN. Izenačenost obeh vrst overitev je smiselna le v primeru, če tudi za overitve po ZUP veljajo smiselno enake garancije kot po ZN, saj v nasprotnem primeru ni nujno zagotovljena enakost pred zakonom. Glej tudi pripombo k 2. členu Predloga zakona.

**K 6. členu:**

Glede na predvideno spremembo naslova poglavja o overitvi (4. člen Predloga zakona) bi kazalo ustrezno prilagoditi tudi besedno zvezo "upravna overitev" v veljavnem drugem odstavku 178.a člena ZUP, ki ni vključen v predlagane spremembe iz tega Predloga zakona. Ne glede na to pa predlagamo razmislek o potrebnosti ohranitve drugega odstavka 178.a člena ZUP v veljavi, saj glede na predlagano ureditev ni več relevantno razlikovanje med upravno overitvijo in "splošno" overitvijo, pri čemer je predlagano novo besedilo 178. člena zakona mogoče razumeti tako, da overitve sme opravljati kateri koli državni organ ali nosilec javnega pooblastila, razen v primerih, kjer zakon določa, da jo opravlja notar.

**K 7. členu:**

V predlaganem novem besedilu 178.b člena je napačen prvi stavek prvega odstavka, ker vključuje besedo "listine", ki zamegljuje jezikovni pomen tega dela določbe. Besedilo v tem delu ni jasno, zato kot izboljšavo besedilo predlagamo črtanje te besede.

**K 13. členu:**

V tretji alineji drugega odstavka novega 178.i člena zakona ni jasno, na kateri subjekt se nanaša "firma", ki naj bi se vpisovala v elektronsko evidenco overitev. V primeru, če gre za overitev podpisa zastopnika pravne osebe, bi kazalo besedilo alineje prilagoditi tako, da bi se navedba firme nanašala le na primer overitve podpisa zastopnika pravne osebe. Tako bi se lahko besedilo te alineje glasilo npr. "- osebno ime predlagatelja overitve in njegovo prebivališče, v primeru overitve podpisa zastopnika pravne osebe pa tudi firma in sedež pravne osebe;".

Sekretarka  
Špela Maček Guštin, l.r.

Božo Strle  
vodja

Poslano:

- Odboru za pravosodje, javno upravo  
in lokalno samoupravo