



Vpliv novele ZUP-I na postopek uveljavljanja pravic iz sistema socialne varnosti

Špela Lovšin*

UDK: 349.3:35.077.3

Povzetek: Članek preučuje vpliv novele ZUP-I na postopke uveljavljanja pravic iz sistema socialne varnosti. Obravnavane so ključne procesne spremembe (med drugim vloge, vročanje, dokazovanje in ustna obravnava, rok za pritožbo, informativna odločba, odločba brez obrazložitve) ter njihov učinek na procesni položaj strank. Prispevek izhaja iz teze, da novela prispeva k učinkovitosti upravnih postopkov, a hkrati odpira vprašanja dejanske dostopnosti socialnih pravic in varstva šibkejše stranke.

Ključne besede: novela ZUP-I – upravni postopek – socialnoupравни postopek – socialna varnost – procesna jamstva

The Impact of the ZUP-I Amendment on Procedures in the Field of Social Security System

Abstract: The article analyses the impact of the ZUP-I amendment on the procedures for asserting rights within the social security system. It examines key procedural changes (such as applications, service of documents, evidence and oral hearing, deadline for the appeal, the informative decision, decisions without a reasoning) and their effects on the position of the parties. The article derives from the thesis that the amendment contributes to the efficiency of administrative procedures, yet simultaneously raises questions regarding the effective accessibility of social rights and the protection of the weaker party.

* Špela Lovšin, mag. prava, doktorica pravnih znanosti, odvetnica v Odvetniški pisarni SCHÖNHERR – podružnica v Sloveniji in raziskovalka na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
sp.lovsin@schoenherr.eu

Špela Lovšin, PhD, attorney-at-law at SCHÖNHERR Attorneys-at-Law, branch Slovenia, and researcher at the Faculty of Law, University of Ljubljana.

Key words: *ZUP-I amendment – administrative procedure – social-administrative procedure – social security – procedural guarantees*

1. UVOD

Uveljavljanje pravic iz sistema socialne varnosti je tesno povezano z učinkovito ureditvijo in vodenjem ustreznega postopka, v katerem pristojni organ odloči o takšni pravici. Ker te pravice posameznikom pogosto zagotavljajo osnovno socialno varnost, mora biti njihovo uresničevanje ne le formalno omogočeno, temveč tudi dejansko dostopno, kar velja zlasti za osebe v ekonomsko ali socialno ranljivem položaju. V tem kontekstu procesna pravila ne služijo zgolj organizaciji upravnega delovanja, temveč neposredno vplivajo na zmožnost stranke, da v postopku učinkovito sodeluje in uveljavi svoj materialnopravni zahtevek.

Zadnja novela Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP)¹ – novela ZUP-I² uvaja pomembne spremembe, usmerjene predvsem v povečanje učinkovitosti odločanja, pospešitev postopkov in širšo uporabo digitalnih rešitev. Takšni cilji so z vidika delovanja uprave nedvomno potrebni in se umeščajo v širši evropski trend racionalizacije upravnih postopkov, vendar se njihovi učinki zaradi raznolikosti upravnih zadev ne bodo kazali enako na vseh področjih. Posebej občutljivo je področje socialne varnosti, kjer so stranke pogosto v strukturno neenakem položaju nasproti organu.

Osrednje vprašanje, ki ga skuša nasloviti ta prispevek, je, ali novela ZUP-I ob zasledovanju ciljev ekonomičnosti in učinkovitosti hkrati zagotavlja zadostno raven varstva pravic strank, zlasti šibkejših. Članek izhaja iz teze, da novela sicer prispeva k večji učinkovitosti upravnih postopkov, vendar v postopkih uveljavljanja pravic iz sistema socialne varnosti odpira pomembna vprašanja glede dejanske dostopnosti pravic in procesnega varstva šibkejše stranke. Namen članka je zato analizirati ključne procesne spremembe novele ZUP-I ter ovrednotiti njihov vpliv na postopek uveljavljanja izbranih pravic iz sistema socialne varnosti.

¹ Uradni list RS, št. 80/1999 in nasl.

² Uradni list RS, št. 85/2025.

2. PODOBNOSTI IN RAZLIKE MED UPRAVNIMI IN SOCIALNIMI ZADEVAMI

Razumevanje vpliva novele ZUP-I na socialnoupjavne postopke terja predhodno razmejitev med upravnimi in socialnimi zadevami, ki se kljub skupni javnopravni umestitvi razlikujejo po svoji materialnopravni zasnovi, namenu postopka in obsegu procesnih jamstev. Šele na tej podlagi je mogoče presoditi, ali so splošne procesne spremembe novele ZUP-I združljive s posebnostmi postopkov uveljavljanja pravic iz sistema socialne varnosti oziroma v kolikšni meri te posebnosti terjajo ohranitev ali celo okrepitev obstoječih procesnih varovalk v korist šibkejše stranke.

Upravno pravo in pravo socialne varnosti sta samostojni javnopravni panogi, ki si delita določene strukturne značilnosti, a se po vsebinski zasnovi, namenu postopka in obsegu varstva pravic strank bistveno razlikujeta. Pravica do socialne varnosti kot temeljna ustavna človekova pravica (50. člen Ustave) se uresničuje v sistemu socialnih zavarovanj, družinskih prejemkov in socialnih pomoči, za njeno učinkovito uveljavljanje pa je nujno, da je procesni okvir prilagojen posebnostim materialnega prava socialne varnosti.³ Medtem ko upravna zadeva (2. člen ZUP) predpostavlja enostransko oblastveno odločanje organa o pravici ali obveznosti stranke, socialna zadeva vključuje odločanje na specifičnem področju, kjer se prepletajo javnopravni in zasebnopravni elementi: obveznost plačevanja prispevkov se prepleta z javnopravnim dajatvenim zahtevkom upravičenca.⁴ Prav ta mešana pravna narava narekuje, da se upravni postopek uporabi kot temeljni procesni okvir, vendar z nujnimi prilagoditvami, ki izhajajo iz potrebe po varovanju ekonomsko šibkejše stranke ter iz zahteve po hitrem in učinkovitem dostopu do socialnih pravic.

Razlikovanje se kaže tudi na ravni funkcije postopka in sodnega varstva. V socialnih zadevah ima upravičenec iztožljivi subjektivni javnopravni zahtevek do socialne dajatve, za socialno-pravni postopek pa so značilne posebnosti, ki jih splošni upravni postopek ne pozna – med drugim institut obvezne revizije pozitivnih odločb prve stopnje v pokojninskem in invalidskem zavarovanju, specifični roki za izdajo odločb, nesuspendivnost pritožbe ter oprostitev plačila upravnih taks. Tudi na ravni sodnega varstva je razlika jasna: socialni spor je svojevrsten mešan spor, v katerem se subsidiarno uporabljajo pravila pravnega

³ Bagari, Strban, str. 9.

⁴ Radovan, str. 552.

postopka,⁵ sodišče pa meritorno odloča v sporu polne jurisdikcije, kakor narekuje 6. člen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.⁶ ZUP kljub vsem posebnostim ostaja nujen subsidiarni procesni okvir (3. člen ZUP), saj posebnosti posameznih upravnih področij niso tolikšne, da bi zahtevale povsem samostojno procesno ureditev. Področni zakoni, kot so Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (v nadaljevanju ZPIZ-2),⁷ Zakon o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (v nadaljevanju ZZVZZ),⁸ Zakon o urejanju trga dela (v nadaljevanju ZUTD),⁹ Zakon o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (v nadaljevanju ZSDP-1)¹⁰ in Zakon o uveljavljanju pravic iz javnih sredstev (v nadaljevanju ZUPJS),¹¹ vsebujejo posamezne procesne določbe, ki modificirajo ali dopolnjujejo institute ZUP, v preostalem pa napotujejo na uporabo pravil splošnega upravnega postopka. Pravna teorija sicer opozarja, da bi enotna kodifikacija posebnosti socialnega upravnega postopka v samostojnem zakonu omogočila večjo preglednost, vendar to ne zmanjšuje vloge ZUP kot temeljnega procesnega vira, ki zagotavlja koherentnost postopanja v javnopravnih zadevah.¹²

3. KLJUČNE NOVOSTI NOVELE ZUP-I IN NJIHOV VPLIV NA POSEBNE UREDITVE PODROČNIH ZAKONOV

Novela ZUP-I, ki je stopila v veljavo 7. februarja 2026, je občutno posegla v dotedanjo ureditev splošnega upravnega postopka, predvsem v smeri digitalizacije, hitrejšega odločanja in preoblikovanja nekaterih temeljnih procesnih jamstev. Predlagatelj zakona je pri pripravi predloga primerjalnopravno preučil ureditve v Estoniji, na Hrvaškem, Švedskem in v Avstriji ter kot enega ključnih ciljev navedel skrajšanje časa in poti do pravnomočne odločbe. Hkrati pa je za razumevanje dejanskega normativnega dosega novele odločilno, da slovenski upravni prostor ni monoliten: številni področni predpisi so v procesnih segmentih

⁵ Glej 19. člen Zakona o delovnih in socialnih sodiščih (Uradni list RS, št. 2/2004 in nasl.).

⁶ Bagari, Strban, str. 22.

⁷ Uradni list RS, št. 96/2012 in nasl.

⁸ Uradni list RS, št. 9/1992 in nasl.

⁹ Uradni list RS, št. 80/2010 in nasl.

¹⁰ Uradni list RS, št. 26/2014 in nasl.

¹¹ Uradni list RS, št. 62/2010 in nasl.

¹² Strban, v: Bubnov Škoberne in Strban, str. 69.

(zlasti glede vročanja, rokov, pravnih sredstev in dokazovanja) razvili lastne posebne režime, kar velja tudi za postopke uveljavljanja socialnih pravic.

V tem okviru se zastavlja vprašanje, ali novela ZUP-I kot mlajši splošni zakon posega v že obstoječe specialne ureditve posebnih upravnih postopkov, med drugim tudi na področju socialnoupornih zadev. Načeloma velja, da mlajši zakon razveljavlja starejšega v obsegu neskladja, vendar je razmerje med časovnim in specialnim argumentom tu ključno. Mlajši splošni zakon lahko razveljavi starejši specialni zakon le, če je iz njegove vsebine ali namena jasno razvidno, da je zakonodajalec želel enotno urediti obravnavano področje za vse subjekte. Če tak namen ni nedvoumno izkazan, prevlada načelo, *lex generalis posterior non derogat legi speciali priori*.¹³

Na takšno razumevanje dodatno napotujejo prehodne določbe novele, ki izrecno predvidevajo naknadno uskladitev posameznih specialnih predpisov, do takrat pa uporabo ureditve po ZUP.¹⁴ Zakonodajalec torej ni imel namena z enim posegom splošno razveljaviti vseh starejših specialnih ureditev, temveč je njihovo prilagoditev predvidel postopno in selektivno.

Namen tega prispevka zato ni vprašanje, »kaj« se je z novelo ZUP-I spremenilo, temveč »kako« se spremenjeni splošni režim umešča v razmerje *lex generalis-lex specialis*: ali posebne ureditve (nova) splošna pravila izključujejo, jih dopolnjujejo ali glede določenih vprašanj molčijo.

3.1. Vloge

Prvi obsežnejši sklop novosti se nanaša na pravila glede ravnanja z vlogami. Novela je posegla v 68. člen ZUP in v koncepta pravočasnosti vloge ter roka za izdajo odločbe.

¹³ Za več o tem glej Pavčnik, str. 142-147.

¹⁴ Prim. npr. 82. člen novele ZUP-I, ki določa: »Do uskladitve ureditve vročanja iz tretjega odstavka 57. člena in tretjega odstavka 88. člena Zakona o starševskem varstvu in družinskih prejemkih (Uradni list RS, št. 26/14, 90/15, 75/17 – ZUPJS-G, 14/18, 81/19, 158/20, 92/21, 153/22 in 36/25) z določbami spremenjenega zakona, se odločba, s katero se odloča o pravicah iz zavarovanja za starševsko varstvo in o pravicah do družinskih prejemkov, vroča v skladu z zakonom, ki ureja splošni upravni postopek, pri čemer se odločba v fizični obliki vroča z vložitvijo v hišni predalčnik ali poštni predal.«

Po prejšnji ureditvi je rok za izdajo odločbe v postopkih, ki se začnejo na zahtevo stranke, prišel teči od dneva prejema popolne vloge.¹⁵ Po novi ureditvi pa rok začne teči že od dneva, ko je organ prejel vlogo za začetek postopka, tj. tudi če je ta nepopolna ali nerazumljiva in od organa terjaja pozivanje na njeno dopolnitev. To lahko pomembno skrajša razpoložljivi čas za odločitev, hkrati pa disciplinira organe, ki bi sicer zamujali z obravnav vlog. Zakonodajalec je spremembo »ublažil« z možnostjo podaljšanja roka za izdajo odločbe za največ dva dodatna meseca, če zaradi zahtevnosti postopka ali razlogov na strani stranke ali organa odločbe ni mogoče izdati pravočasno.¹⁶

ZUP-I je nadalje pri določitvi začetka teka roka za izdajo odločbe izenačila vlaganje vloge s priporočeno in navadno pošto pošiljko: kot dan prejema vloge se šteje bodisi dan oddaje priporočene pošiljke bodisi dan sprejetja navadne poštna pošiljke, označen s strani izvajalca poštna storitve.¹⁷ Predlagatelj zakona je to spremembo utemeljil z argumentom, da pravočasnost vloge ne sme biti pogojena z vrsto pošiljke oziroma z višino plačila za izvedeno pošto storitev, ter da zakonitost postopanja organa ne zahteva razlikovanja med priporočeno in navadno pošiljko, kadar je datum oddaje razviden.¹⁸ Ta rešitev krepi materialno pravičnost, saj širi krog situacij, v katerih stranka učinkovito ohrani svoje pravice, kar je za stranke v socialnopravnih postopkih, ki so pogosto manj večje procesnih pravil, posebej dragoceno. Pomembna je tudi nova rešitev za očitno pomotoma pravočasno vložene vloge pri nepristojnem organu: novela določa, da je vloga kljub temu pravočasna, če pristojni organ presodi, da gre za očitno pomoto.¹⁹ S tem se odpravlja obveznost uporabe instituta vrnitve v prejšnje stanje in preprečuje, da bi materialni roki povzročali izgubo pravic zaradi napačne naslovitve.²⁰

To je pomembno tudi v področnih postopkih, kjer so materialni roki za uveljavljanje pravic pogosto strogi; npr. ZUTD določa rok 30 dni za uveljavitev pravice do denarnega nadomestila (119. člen ZUTD), pri čemer posebne določbe o vložitvi

¹⁵ Prejšnji prvi odstavek 222. člena ZUP.

¹⁶ Tretji odstavek 222. člena ZUP. Če se organ odloči za podaljšanje roka, o tem napravi uradni za-znamek in pisno obvesti stranko, pri čemer mora v obvestilu navesti razlog za neizdajo odločbe v predpisanem roku. Zoper odločitev organa o podaljšanju roka za izdajo odločbe ZUP ne predvideva pravnega sredstva, zato je stranki dejansko odvzeta možnost za izpodbijanje takšne odločitve organa. Prim. Lovšin, str. 10.

¹⁷ Tretji odstavek 68. člena ZUP.

¹⁸ Predlog novele ZUP-I, št. EVA 2024-3130-0043, str. 2-3.

¹⁹ Drugi odstavek 68. člena ZUP.

²⁰ Predlog novele ZUP-I, št. EVA 2024-3130-0043, str. 65.

vloge (pisno ali elektronsko) ne urejajo vprašanja pomotoma nepristojnega organa drugače (118. člen ZUTD), zato v tem delu pride do subsidiarne uporabe ZUP. ZPIZ-2 na drugi strani določa, da se postopek za uveljavljanje pravic iz invalidskega zavarovanja šteje za uveden šele ob prejemu zahteve s popolno delovno in medicinsko dokumentacijo (178. člen ZPIZ-2), kar deluje kot specialna opredelitev začetka postopka in predstavlja omejitev novega splošnega pravila ZUP o začetku teka roka za izdajo odločbe.

3.2. Vročanje²¹

Med najbolj vidnimi novostmi ZUP-I je sistemska preobrazba vročanja, ki je hkrati najizrazitejša točka stika in trenja s področnimi zakoni. Novela uvaja nov 85.a člen ZUP, ki celovito ureja vročanje poslovnim subjektom in vzpostavlja obvezno elektronsko vročanje za poslovne subjekte neodvisno od njihovega soglasja (85.a člen ZUP). Gre za prehod na model, ki elektronsko poslovanje predpostavlja kot standard. Predlagatelj zakona je pri tem med drugim izhajal iz primerjalnopravnih rešitev: v Estoniji se elektronsko vročanje opravlja prek informacijskih sistemov, pri čemer se dokument šteje za vročen, ko informacijski sistem evidentira odprtje ali sprejetje dokumenta; na Hrvaškem pa se elektronska vročitev prek državne informacijske infrastrukture šteje za osebno vročitev, fikcija pa nastopi najpoznejše osmi dan od zapisa na vročevalcu za prejemanje sporočil.²²

²¹ Ustavno sodišče RS je s sklepom št. U-I-51/26 z dne 16. aprila 2026 začasno zadržalo izvrševanje določb drugega stavka šestega odstavka 86. a člena, prvega in drugega odstavka ter drugega stavka tretjega odstavka 86. b člena ZUP ter 81., 82., 83. člena, drugega odstavka 85. člena in tretjega odstavka 86. člena (v delu, ki se nanaša na 86. b člen) novele ZUP-I, ki urejajo vročanje dokumentov v upravnem postopku z navadno pošto pošiljko, elektronsko fikcijo vročitve ter z vložitvijo v hišni predalčnik ali poštni predal brez vročilnice. Začasno zadržanje je utemeljilo z oceno, da bi nadaljnje izvrševanje teh določb lahko povzročilo težko popravljive škodljive posledice za procesne pravice strank, saj novi način vročanja po presoji Ustavnega sodišča bistveno zmanjšuje možnosti dejanske seznanitve naslovnika z vsebino dokumenta, fikcija vročitve pa nastopi že sedmi dan od odpreme, ne da bi naslovník imel kakršen koli vpliv na trajanje poštnega prenosa. Gre za odločanje o zahtevi za oceno ustavnosti, ki jo je vložil Državni svet. Poleg zadržanih določb novele Državni svet zahteva tudi presojo ustavnosti osmega odstavka 62. člena ZUP, ki ureja institut jezikovnega pomočnika namesto tolmača, 201. a člena ZUP o informativni odločbi, ter 214. a, 214. b, tretjega odstavka 210. b člena, tretjega odstavka 229. a člena in prvega odstavka 281. a člena ZUP, ki urejajo izdajo odločbe brez obrazložitve, ustno razglasitev odločbe in odpoved pravic do pravnega sredstva, pri čemer je Ustavno sodišče predlog za začasno zadržanje izvrševanja teh določb zavrnilo.

²² Predlog novele ZUP-I, št. EVA 2024-3130-0043, str. 20-22.

Do sprememb je prišlo tudi pri vročanju fizičnim osebam. ZUP v 86. členu predvideva tri situacije, v katerih pride do elektronskega vročanja, in sicer: (i) če fizična oseba v registru stalnega prebivalstva prijavi naslov za vročanje v elektronski obliki, (ii) če fizična oseba v vlogi sporoči naslov varnega elektronskega predala ali naslov drugega elektronskega predala, ali če je elektronski predal uporabila za vlaganje vlog v zadevi, ali (iii) če je fizična oseba v drugi upravni zadevi iz pristojnosti istega organa v vlogi sporočila ali uporabljala varni elektronski predal ali drug elektronski predal, če jo organ pred vročanjem seznanj, da se dokumenti lahko vročajo v elektronski obliki na navedeni naslov, dokler ne sporoči drugače.

Poleg tega novela spreminja splošna pravila fizičnega vročanja. Uvaja novo pravilo navadnega vročanja po fizični pošti (novi 86.b člen ZUP), pri katerem se dokument vroči z vložitvijo v hišni predalčnik ali poštni predal, fikcija nastopi sedmi dan od dneva odpreme (pri vročanju v tujino 21. dan), pri čemer v primeru dvoma dokazno breme glede dneva prejema nosi organ. Novela osebno vročanje preoblikuje v izjemo: po novem se osebna (kvalificirana) vročitev opravi le, če organ presodi, da je potrebna zaradi učinkovitosti ali drugih razlogov (novi 87. člen ZUP).²³ Fikcija vročitve se skrajša iz 15 na 7 dni, kar je predlagatelj utemeljil s primerjalnopравnim argumentom, da je sedemdnevni rok še vedno daljši kot v nekaterih drugih državah: v Nemčiji je določena domneva, da se je naslovnik seznanil z dokumentom že 4. dan od dneva odpreme.²⁴ Kot protiutež skrajšanju roka za nastop fikcije vročitve se podaljšuje rok za pritožbo s 15 na 21 dni (229. člen ZUP). Kljub temu ta sprememba vzbuja pomisleke z vidika varstva šibkejše stranke: za številne upravičence do socialnih pravic, ki morda ne preverjajo redno poštnega nabiralnika ali so začasno odsotni, 7-dnevna fikcija objektivno zmanjšuje možnost dejanske seznanitve z vsebino dokumenta.²⁵

Primerjava s področnimi zakoni pokaže, da je novela na področju vročanja deloma »generalizirala« rešitve, ki so bile v nekaterih specialnih režimih prisotne že prej. ZUPJS je dolgo določal, da se odločbe o pravicah po tem zakonu vročajo z dostavo v hišni predalčnik, pri čemer se vročitev šteje za opravljeno 21. dan od dneva odpreme, dan odpreme pa se označi na odločbi (37.a člen ZUPJS); enako

²³ Skladno s prehodno določbo novele ZUP-I se bo nova ureditev kvalificiranega vročanja (tj. novi 87. člen) pričela uporabljati eno leto po uveljavitvi novele, tj. 7. februarja 2027.

²⁴ Predlog novele ZUP-I, št. EVA 2024-3130-0043, str. 72.

²⁵ Na to je opozorilo tudi Ustavno sodišče v nedavnem sklepu št. U-I-51/26 z dne 24. 4. 2026, 24. točka obrazložitve.

velja za informativni izračun, ki se prav tako vroča z dostavo v hišni predalčnik, z domnevo vročitve 21. dan (38.c člen ZUPJS). ZSDP-1 je poznal vsebinsko enakovredno rešitev: odločbe o pravicah iz zavarovanja za starševsko varstvo in o pravici do družinskih prejemkov se vročajo z dostavo v hišni predalčnik, domneva vročitve nastopi 21. dan od dneva odpreme, odločba pa je izvršljiva že z dnem odpreme (57. člen in 88. člen ZSDP-1). V prehodnih določbah novele ZUP-I pa je zakonodajalec za navedene določbe ZUPJS in ZSDP-1 izrecno določil, da se do uskladitve vročanja po teh določbah z določbami ZUP odločbe vročajo v skladu z ZUP, pri čemer se odločbe v fizični obliki vročajo z vložitvijo v hišni predalčnik ali poštni predal.²⁶

ZUTD pri odločbah o pravici do denarnega nadomestila predpisuje vročanje z dostavo v hišni predalčnik, pri čemer je vročitev opravljena 15. dan od dneva odpreme, obenem pa določa poseben korektiv: če zavarovanec v dveh mesecih sporoči, da odločbe ni prejel, se domneva vročitve odpravi in se vročitev opravi po ZUP (četrti odstavek 118. člena ZUTD). Poleg tega ZUTD določa še posebno navadno vročanje pozivov in napotnic, kjer se vročitev šteje za opravljeno že peti dan od dneva odprave (115. člen ZUTD), kar je specialna ureditev, ki izrazito odstopa od splošnih pravil ZUP in po vsebini pomeni *lex specialis* izključitev. ZPIZ-2 prav tako specialno ureja vročanje zavoda: določa, da se večina dokumentov vroča z navadno vročitvijo, ki velja za opravljeno 15. dan od dneva odpreme, medtem ko se odločbe o pravicah iz obveznega zavarovanja in o lastnosti zavarovanca vročajo z osebno vročitvijo (11. člen ZPIZ-2), pri elektronski osebni vročitvi pa fikcija nastopi po 15 dneh v varnem elektronskem predalu v informacijskem sistemu eZPIZ (11. člen ZPIZ-2). ZZVZZ splošnega posebnega režima vročanja odločb za vse zadeve ne določa, vendar v delu odločanja imenovanega zdravnika zahteva osebno vročitev odločbe (81. člen ZZVZZ), kar je specialna zahteva, ki izključuje splošni trend ZUP-I k »navadnejšemu« vročanju.

Iz primerjave sledi, da novela ZUP-I sicer v ureditev splošnega upravnega postopka vnaša modele vročanja, ki so bili v socialnoupornih postopkih že uveljavljeni (hišni predalčnik, domneve vročitve), vendar področni zakoni ohranjajo lastne roke fikcije (5, 15, 21 dni), posebne korektive in v nekaterih primerih zahteve osebne vročitve. Razmerje je zato večinoma takšno, da specialna ureditev vročanja *lex specialis* izključuje uporabo ZUP, medtem ko se v »prazninah« (npr.

²⁶ 81., 82. in 83. člen ZUP-I. Učinkovanje vseh treh določb je bilo nedavno zadržano s sklepom Ustavnega sodišča RS št. U-I-51/26 z dne 24. 4. 2026; glej opombo 19.

pri vprašanih dokazovanja vročitve ali izrednih situacij) še vedno subsidiarno uporablja ZUP, kot to izrecno predvideva ZUTD (četrti odstavek 118. člena ZUTD) ali splošne subsidiarne klavzule (prvi odstavek 11. člena ZPIZ-2; 85. člen ZZVZZ).

3.3. Rok za pritožbo

V tesni povezavi z vročanjem je podaljšanje roka za pritožbo s 15 na 21 dni (229. člen ZUP). Predlagatelj zakona je to spremembo izrecno vezal na spremenjene roke vročanja: ker se rok za fikcijo vročitve skrajšuje, bi ohranjanje krajšega pritožbenega roka lahko pomenilo realno zmanjšanje možnosti učinkovitega pravnega varstva.²⁷ Kljub kompenzacijski naravi podaljšanja roka z ZUP-I pa posebni predpisi ohranjajo lastne pritožbene roke, ki zaradi razmerja specialnosti ostajajo nespremenjeni. Posebej je treba izpostaviti ureditev v ZZVZZ, ki v delu odločanja imenovanega zdravnika določa pritožbo v petih delovnih dneh (82. člen ZZVZZ), kar je bistveno strožje od ZUP in za šibkejši stranko, ki se sooča z zdravstvenimi težavami, pomeni izrazito časovno omejitev za pripravo učinkovitega pravnega sredstva.

3.4. Informativna odločba

Konceptualno nova in za prakso posebej pomembna novost je uvedba informativne odločbe, ki jo spremlja možnost ugovora kot posebnega pravnega sredstva (210.a člen ZUP). Za razliko od klasične odločbe zgolj izdaja in vročitev informativne odločbe ne pomenita odločitve o strankini pravici, obveznosti ali pravni koristi; informativna odločba postane končna odločba šele, če stranka ne vložil ugovora in s tem ne izkoristi pravice do izjave. Po učinkih lahko nadomesti dolžnost organa, da stranko seznanil z dejanskim stanjem in dokazno oceno, preden izda odločbo v zadevi (tretji in četrti odstavek 146. člena ZUP).²⁸ Predlagatelj ZUP-I je institut utemeljil z argumentom, da je informativna odločba že uvedena v nekaterih posebnih upravnih postopkih s področja davkov, sociale in kmetijstva.²⁹ Z vidika varstva šibkejše stranke pa je treba kritično opozoriti,

²⁷ Bedič, *et al.*, str. 141.

²⁸ Žuber, str. 71.

²⁹ Predlog novele ZUP-I, št. EVA 2024-3130-0043, str. 4.

da ta institut po učinkih prevali breme procesne aktivnosti na stranko: nevrožitev ugovora povzroči pravnomočnost odločbe.

V tem pogledu je ZUPJS ključna primerjalna referenca, saj pozna institut informativnega izračuna, ki se je v praksi že dodobra uveljavil: informativni izračun se izda pri avtomatiziranem preverjanju izpolnjevanja pogojev za nadaljnje prejetje letne pravice, stranka lahko vloži ugovor v 15 dneh, ugovor ne zadrži izvrševanja, če ugovor ni vložen, se informativni izračun šteje za dokončno odločbo, stranka pa nima pravice do pritožbe (38c. in 38d. člen ZUPJS). Novela ZUP-I s 210.a členom v splošni postopek vnaša soroden koncept, vendar z bistveno širšimi vplivi, saj se bo lahko uporabil širše tudi v drugih upravnih postopkih.

Razmerje do specialnih zakonov je tu različno: kadar specialni zakon že pozna možnost izdaje informativne odločbe in ugovor kot predhodno pravno sredstvo (kot ZUPJS), bo specialna ureditev praviloma prevladala; kadar posebnega instituta ni, lahko organ uporabi splošni institut informativne odločbe, če so za to izpolnjeni pogoji po ZUP. V postopkih po ZPIZ-2, ZZVZZ, ZSDP-1 in ZUTD zakonodajalec ni predvidel specialne ureditve informativne odločbe (ali informativnega izračuna, kot ga pozna ZUPJS), pri čemer ni videti ovire, da je organ v teh postopkih ne bi mogel izdati na podlagi pravil ZUP.

3.5. Odločba brez obrazložitve

Z uvedbo informativne odločbe je povezana tudi širša novost glede odločbe brez obrazložitve. Novela ZUP-I je črtala četrti odstavek 214. člena ZUP (odločba s skrajšano obrazložitvijo) in ga nadomestila z možnostjo izdaje odločbe brez obrazložitve (nova 214.a in 214.b člena ZUP). Organ lahko izda odločbo brez obrazložitve, če se zahtevku stranke ugodi in nihče ne ugovarja; pravica do pritožbe je tedaj vezana na predhodno napoved pritožbe. Primerjalnopravno takšna rešitev ni osamljena: v Estoniji ni treba navesti dejanske podlage za izdajo upravnega akta, če je zahtevi stranke v celoti ugodeno in pravice tretjih niso omejene;³⁰ na Švedskem pa se obrazložitev lahko v celoti ali delno izpusti, če se odločitev nanaša na zaposlitev, če javni ali zasebni interes zahteva takojšnjo izdajo ali če to narekujejo razlogi nacionalne varnosti, pri čemer mora organ

³⁰ Predlog novele ZUP-I, št. EVA 2024-3130-0043, str. 21.

na zahtevo stranke obrazložitev podati naknadno.³¹ Te primerjave kažejo, da je opustitev obrazložitve v določenih primerih mednarodno uveljavljena, a je hkrati treba poudariti, da takšna ureditev v socialnih postopkih odpira resne pomisleke: odsotnost obrazložitve lahko šibkejšo stranko odvrne od uveljavljanja pravnega sredstva, saj brez razlogov za odločitev težko oceni, ali je odločba zakonita in ali je pritožba smiselna.

V primerjavi s področnimi zakoni velja, da ti pogosto že poznajo neko vrsto skrajšane oziroma okrnjene obrazložitve. ZUPJS npr. izrecno določa, da odločba vsebuje natančnejšo obrazložitev le, če posamezni pravici iz javnih sredstev ni ugodeno (drugi odstavek 37. člena ZUPJS), kar pomeni, da je področni režim v tem segmentu *lex specialis* in se ne ravna po novih splošnih pravilih ZUP. Pri preostalih predpisih se glede obrazložitve načeloma uporablja ZUP subsidiarno, kar pomeni, da bo lahko organ tudi v teh postopkih izdal odločbo brez obrazložitve, seveda če so izpolnjeni vsi predpisani pogoji, pri čemer ni odveč poudariti, da mora to procesno možnost organ uporabljati preudarno in z ozirom na učinkovito varstvo procesnega položaja stranke.

3.6. Zapisnik

Med procesnimi novostmi na področju dokazovanja in ugotovitvenega postopka je pomembna sprememba vodenja zapisnika. Novela je preoblikovala 75. člen ZUP in povezane določbe tako, da zapisnika ni več treba pisati o vsaki izjavi stranke ali drugega udeleženca, temveč le o pomembnih izjavah; manj pomembne izjave se evidentirajo v obliki uradnega zaznamka. Opušča se tudi obveznost dobesednega zapisa izjav, zapisnik pa po novem podpiše le uradna oseba, ki je postopek vodila (76. in 79. člen ZUP).

Ker področni zakoni zapisnika praviloma ne urejajo drugače, gre za pretežno področje subsidiarne uporabe ZUP. Sprememba sicer prispeva k večji procesni učinkovitosti, a z vidika šibkejše stranke v socialnih postopkih vzbuja določene pomisleke: opuščanje dobesednega pisanja izjav in podpisovanja zapisnika s strani strank bi lahko v praksi zmanjšalo transparentnost postopka, zato bo praksa morala uravnotežiti ekonomičnost z zahtevami po pravici do izjave in pravici do učinkovitega pravnega sredstva.

³¹ Prav tam, str. 24.

3.7. Dokazovanje

Na področju dokazovanja novela olajšuje uporabo tujih javnih listin. Po novi ureditvi se za javne listine štejejo tudi listine, ki jih izdajo tuji organi, če v kraju izdaje veljajo za javne listine (177. člen ZUP). V primerjavi s prejšnjimi formalnimi pristopi (kjer so v praksi pogosto nastajale zahteve po dodatnih overitvah ali dvomi o dokazni vrednosti) gre za normativno odprtje, ki lahko zmanjša procesne stroške in pospeši ugotovitveni postopek.

V področnih postopkih, kjer se uveljavljajo pravice na podlagi mednarodnih pogodb (npr. ZPIZ-2 v 169. členu izrecno predvideva uveljavljanje pravic na tej podlagi), je ta sprememba posebej relevantna in lahko pomembno prispeva k pospešitvi postopka, saj zmanjšuje dokazne ovire pri čezmejnih elementih zadeve. Posebne ureditve v ZPIZ-2, ZZVZZ, ZSDP-1, ZUPJS in ZUTD tega vprašanja praviloma ne urejajo drugače, zato se v tem delu subsidiarno uporablja ZUP.

Na področju dokazovanja in procesnih dejanj novela posega tudi v ureditev ustne obravnave. ZUP-I opušča obvezno izvedbo ustne obravnave v situacijah, kjer je bila prej obvezna (npr. pri več strankah z nasprotnimi interesi ali pri dokazih z ogledom in zaslišanji), in določa, da organ ustno obravnavo razpiše, kadar je to koristno za ugotovitev dejanskega stanja, varstvo pravic strank ali hitro izvedbo postopka (154. člen ZUP). S tem se vzpostavlja procesna diskrecija organa, ki lahko sicer pospeši postopek, vendar tudi poveča tveganje, da se ustna obravnava opusti v primerih, kjer bi bila z vidika kontradiktornosti in pravice do izjave smiselna. Novela hkrati uvaja možnost izvedbe naroka in obravnave po videokonferenci, pri čemer ureja identifikacijo oseb (102. člen ZUP) in določa, da je ustna obravnava po videokonferenci podana že, če vsaj ena oseba sodeluje na tak način (154. člen ZUP).

Novela predvideva tudi nov institut predstavitvenega naroka (158.a člen ZUP), ki omogoča, da organ v zahtevnejših upravnih zadevah ali v zadevah z več strankami pred začetkom obravnavanja strankam predstavi ključna pravna in dejanska vprašanja ter jim omogoči izmenjavo stališč.³² Izvedba je v procesni diskreciji organa, neudeležba pa za stranko nima pravnih posledic, o predstavljenih in izmenjanih stališčih se ne piše zapisnik. Kljub neformalni naravi bi predstavitveni

³² Bedič, *et al.*, str. 212.

narok lahko povečal predvidljivost poteka postopka za stranko in že v izhodiščni fazi preprečilo, da bi bila končna odločba za stranko presenečenje.³³

V področnih postopkih, zlasti socialnih, ustna obravnava ni pogosta, saj je odločanje pretežno pisno, z močnim poudarkom na listinah in izvedenskih mnenjih. Novela bo zato najverjetneje imela največji učinek v tistih upravnih zadevah, kjer je kontradiktornost tradicionalno povezana z ustno obravnavo.

3.8. Odpoved pravici do sodnega varstva

Končno je med sistemskimi novostmi treba izpostaviti uvedbo instituta odpovedi pravici do sodnega varstva, urejene v novem XVI.A poglavju ZUP. Stranka se lahko odpove sodnemu varstvu po ustni razglasitvi odločbe oziroma po vročitvi dokončne odločbe, in sicer do izteka roka za vložitev tožbe; odpoved je možna tudi deloma. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo gre za konceptualno novo procesno možnost. Predlagatelj zakona je novost utemeljil z argumentom, da je nelogično, da bi pravica stranke, ki je ne želi, negativno vplivala na njen pravni položaj.³⁴ Posledice takšne odpovedi (ki je ni mogoče preklicati) so daljnosežne: vodi v hitrejšo dokončnost in pravnomočnost upravne odločbe, s čimer se varuje pravna varnost in zmanjšuje možnost dolgotrajnih sporov, a se hkrati odpira vprašanje, ali se bo stranka pravici do sodnega varstva vedno lahko odpovedala v okoliščinah polne informiranosti.

V področnih zakonih je odpoved sodnemu varstvu kot samostojen institut praviloma nepoznana. Ker ZUP-I institut uvaja v splošnem postopku, se bo v področnih postopkih uporabil subsidiarno, če specialni zakon tega izrecno ne izključuje. Z vidika varstva šibkejše stranke je ta institut posebej občutljiv: v socialnoupornih postopkih, kjer je asimetrija informacij med organom in stranko pogosto izrazita, obstaja resnično tveganje, da se bo stranka odpovedala sodnemu varstvu, ne da bi v celoti razumela posledice svoje izjave. To velja zlasti za stranke brez pravnega zastopnika, ki se pod vtisom, da je zadeva ugodno rešena, morda ne zavedajo vseh učinkov odpovedi. Na ravni socialnega spora, ki ga ureja Zakon o delovnih in socialnih sodiščih, je institut odpovedi pravici do sodnega varstva zaenkrat neurejen, kar odpira vprašanje sistemske skladnosti

³³ Žuber, str. 65-66.

³⁴ Predlog novele ZUP-I, št. EVA 2024-3130-0043, str. 5.

oziroma postopanja sodišča, ki prejme tožbo zoper (socialno)upravni akt, v zvezi s katerim se je stranka odpovedala sodnemu varstvu. Brez izrecne ureditve tega vprašanja v zakonodajnem okviru socialnega spora obstaja tveganje, da bo institut v praksi povzročal pravno negotovost.³⁵

4. SKLEPNO

Analiza procesnih sprememb in novosti novele ZUP-I, potrjuje, da se njen normativni doseg na področju prava socialne varnosti ne uresničuje enotno, temveč je odvisen od razmerja med splošno in posebno ureditvijo. Številne posebne ureditve področnih zakonov ostajajo v veljavi in kot *lex specialis* izključujejo uporabo novih splošnih pravil: ZPIZ-2 ohranja specialno ureditev začetka postopka ob prejemu popolne dokumentacije (178. člen), lastne roke fikcije vročitve in zahteve po osebni vročitvi odločb (11. člen); ZZVZZ ohranja petdnevni pritožbeni rok pri imenovanem zdravniku (82. člen) ter obveznost osebne vročitve (81. člen); ZUTD ohranja posebne roke fikcije vročitve in korektiv pri neprejemu odločbe (118. člen); ZUPJS pa ohranja informativni izračun z ugovorom (38.c in 38.d člen) ter posebno ureditev obrazložitve (37. člen).

Kljub temu pa je novela v ureditev splošnega upravnega postopka vnesla tudi novosti, ki se bodo zaradi razmerja subsidiarnosti uporabile v socialnih postopkih, kolikor področni zakoni teh vprašanj ne urejajo drugače. Sem spadajo zlasti nov začetek teka roka za izdajo odločbe od prejema vloge ne glede na njeno popolnost, novo ureditev informativne odločbe z ugovorom, možnost izdaje odločbe brez obrazložitve, spremembe pri vodenju zapisnika, olajšana uporaba tujih javnih listin ter institut odpovedi pravici do sodnega varstva. Učinki teh novosti na položaj strank v socialnoupornih postopkih bodo zato zahtevali posebno pozornost zakonodajalca, ki bo moral presoditi, ali in v kolikšni meri je treba področne zakone uskladiti z novim splošnim režimom, kakor tudi upravne prakse in sodne presoje, ki bosta morali zagotoviti, da procesna modernizacija ne bo oslabilala dejanske dostopnosti socialnih pravic in varstva šibkejše stranke.

³⁵ Prim. Žuber, str. 85-86.

VIRI IN LITERATURA

- Bagari, Sara, Strban, Grega, *Podobnosti in razlike med upravnimi in socialnimi zadevami*, v: Pravosodni bilten, št. 1, let. 40, 2019, str. 9-24.
- Bedič, Matevž, et al., Žuber, Bruna (ur.): *Upravno procesno pravno v sodni praksi*, GV Založba, Ljubljana 2026.
- Bubnov Škoberne, Anjuta, Strban Grega: *Pravo socialne varnosti*, GV Založba, Ljubljana 2010.
- Lovšin, Špela, *Ali bo novela ZUP-I res pripomogla k hitrejšemu in učinkovitejšemu upravnemu odločanju?*, v: Pravna praksa, št. 26, let. 2025, str. 8-10.
- Pavčnik, Marijan: *Argumentacija v pravu*, 3. spremenjena in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2013.
- Radovan, Aleksander, *O pravicah iz socialne varnosti*, v: Podjetje in delo, št. 6, 1990, str. 547-555.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP) : z novelo ZUP-I / uvodna pojasnila Bruna Žuber, GV Založba, Ljubljana 2026.

The Impact of the ZUP-I Amendment on Procedures in the Field of Social Security System

Špela Lovšin*

Summary

This article examines the impact of the ZUP-I amendment to the General Administrative Procedure Act (Zakon o splošnem upravnem postopku; ZUP) on the procedures for asserting rights within the Slovenian social security system. The amendment, which entered into force on 7 February 2026, introduces substantial procedural changes aimed at enhancing administrative efficiency, accelerating decision-making, and promoting digitalization. While these objectives are welcome from the perspective of public administration, the article argues that their effects are not uniform across all administrative domains and that the field of social security (where parties are frequently in a vulnerable or economically disadvantaged position) warrants particular scrutiny. The article first delineates the similarities and differences between general administrative matters and social security matters. Although both fall within the domain of public law, social security proceedings are characterised by their mixed legal nature, combining public-law and private-law elements, and by the constitutional imperative to protect the weaker party's effective access to social benefits. ZUP serves as the subsidiary procedural framework, supplemented by sector-specific legislation, including the Pension and Disability Insurance Act (ZPIZ-2), the Health Care and Health Insurance Act (ZZVZZ), the Labour Market Regulation Act (ZUTD), the Parental Care and Family Benefits Act (ZSDP-1), and the Exercise of Rights from Public Funds Act (ZUPJS). The central part of the article analyses the key innovations of the ZUP-I Amendment and their interaction with these special procedural regimes: the revised rules on applications and the calculation of the deadline for issuing decisions; the systemic overhaul of service of documents, introducing mandatory electronic service for business entities and replacing personal service as the default with ordinary postal delivery; the extension of the appeal period from 15 to 21 days; the introduction of the informative decision and the objection as a new legal remedy; the possibility of issuing decisions without a statement of

* Špela Lovšin, PhD, Attorney at the Schönherr attorneys-at-law - branch Slovenia and researcher at the Faculty of Law, University of Ljubljana.

reasons; amendments to the rules on recording procedural acts; the facilitation of the use of foreign public documents; and the introduction of the waiver of the right to judicial protection. Applying the principle of *lex generalis posterior non derogat legi speciali priori*, the article concludes that existing special procedural regimes in sector-specific social security legislation remain largely intact, and the ZUP-I Amendment applies only subsidiarily where sector-specific legislation is silent. However, several new general institutions (particularly the informative decision, the decision without reasons, and the waiver of judicial protection) will apply in social security proceedings in the absence of specific exclusion. The article warns that the effective protection of the rights of vulnerable parties demands careful legislative evaluation and, where necessary, the retention or strengthening of procedural safeguards essential to the just and accessible adjudication of social security rights.