

Mikro korupcija in priložnosti za prekinitev pozitivne povratne zanke v upravnem postopku

Maja Ščuka

POVZETEK

V prispevku avtor izpostavlja problematiko kršitve dolžnih ravnanj uradnih oseb lokalne samouprave pri izdaji posamičnih upravnih aktov. Preko analize konkretnega primera izdaje dovoljenja gostinskemu obratu za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času z zvočnimi napravami se zaznava in predstavlja elemente administrativne korupcije. Motiv nastanka tega prispevka je v opozorilu o nemoči posameznika dokazati in prekiniti cikel kršitev dolžnega ravnanja uradne osebe, ki posega v njegove varovane pravice. Avtor v zaključku ugotavlja, da se lahko omeji predstavljena tveganja in obvaruje stranke ter stranske udeležence v upravnih postopkih pred kršitvami dolžnih ravnanj uradnih oseb z vzpostavitvijo baze upravne prakse. Ukrep izhaja iz načela javnosti ter transparentnosti delovanja državnih organov. Dostop do vsebine posamičnih upravnih aktov in njihovih obrazložitev posameznega organa bi olajšal dokazovanje za stranke in ključno pripomogel k zasledovanju enakega varstva pravic (22. člen URS).

Ključne besede: upravni postopek, korupcija, načelo kontradiktornosti, pravica enakosti pred zakonom, lokalna samouprava

Micro corruption and the opportunities to end the positive feedback loop in the administrative process

ABSTRACT

The author highlights the problem of violations of the obligations of local government officials in the delivery of individual administrative decisions. Through the analysis of a specific case of administrative decision, such as a permit to a restaurant establishment for operating hours with issue of audio devices, elements of administrative corruption are represented and detected. The motive for the creation of this article is in to warn about the inability of the individuals to prove and break the cycle of violations of the duty of conduct done by an official, what is interfering with his / her protected rights. The author concludes that the presented risks can be limited by establishing an administrative practice base. The measure is based on the principle of publicity and transparency in the functioning of state bodies. Access to the content of the individual administrative acts and their explanations would facilitate parties to prove and demand to pursuit the right of equality before the law (Article 22 of The Constitution of Republic Slovenia) in administrative procedure.

Key words: administrative procedure, corruption, principle of contradiction, right to equality before the law, local government

1. Mikro korupcija

Korupcijo označujemo kot vsako kršitev dolžnega ravnanja z namenom pridobiti korist zase ali za drugega.¹ Korupcija je družbenopravni pojav, ki zajema več pojavnih oblik in zagotovo njena najbolj znana oblika je podkupovanje. Odmik od laičnega poznavanja korupcije nam omogoča kvalificirati korupcijo glede na njeve pojavnne oblike. Najbolj splošna delitev je na prostor nastajanja in vplive, ki jih korupcija ima, torej govorimo o državni in lokalni ravni. Strokovnjaki ugotavljajo, da je korupcija na državni ravni

¹ RePKRS, II. del Definicija korupcije.

nižja zaradi interesa širše javnosti za državne projekte kot pa na lokalni ravni, kjer velikokrat gre za sprejemanje odločitev, ki posegajo v pravice manjše skupine ljudi ali posameznika. Na lokalni ravni prihaja do največ korupcije in prav to je težko odkrivati in še težje dokazovati. Za našo razpravo je zanimiva predvsem lokalna oz. njena mikro raven v segmentu delovanja občin. Na tej ravni nas predvsem zanima administrativna korupcija. Administrativna korupcija se nanaša na delovanje javnih uslužbencev v sferi izdajanja posamičnih upravnih aktov.²

Majhnost slovenskih občin in njihova številnost nedvomno ni element, ki bi govoril v prid zmanjševanju korupcije. Na mikro ravni se parcialni interesi razkropijo in za akterje korupcijskih dejanj obstaja več manevrskega prostora, da za svojimi protipravnimi dejanji in pridobljenimi koristmi zabrišejo sledi. Sistem delovanja avtonomne lokalne samouprave in pomanjkanje učinkovitih elementov nadzora pripomorejo k višanju korupcijskih tveganj. Pri administrativni korupciji se ta ne odraža samo preko spodbud za kršitev dolžnega ravnanja s strani zunanjih subjektov, včasih se pritiski izvršujejo tudi znotraj organa. Problematika je izredno pereča, saj uradna oseba na prvi stopnji, ki je kršila dolžno ravnanje, in pritožbena stopnja delujeta znotraj istega objekta, v katerem lahko v podeželskih občinah vse zaposlene v občinski upravi seštejemo s prsti na rokah. V takšnih primerih so povezave med javnimi uslužbenci in funkcionarji zelo tesne in s težka lahko govorimo o nepristranskem določevalcu na pritožbeni stopnji.³ Problematiko stopnjuje še sistem upravnega spora, v katerem sodišče vrača zadeve ponovno v odločanje na lokalni organ, ki velikokrat ne prizna napake in nadaljuje z ustaljeno prakso kršitve dolžnih ravnanj.

Stranka ali stranski udeleženec, ki se znajde v začaranem krogu, vedno znova zahtevata od uradne osebe, naj preveri in presoja tudi njihove dokaze in dejstva (*audiatur et altera pars*), ki bi ob ustrezni presoji narekovali uradni osebi diametralno nasprotno odločitev od sprejete v predhodnem postopku. V takšnih primerih pozitivne povratne zanke se sprašujemo, ali je vzrok za nepravilne postopke, odločitve, nepriznavanje in odpravo napak kriva

² Morris, 2011, str. 10.

³ Na pritožbeni stopnji odloča župan, ki ni pravni ali upravni strokovnjak, ampak funkcionar. Znano dejstvo je, da se župan ob pomanjkanju strokovnega znanja posvetuje z zaposlenimi v občinski upravi. Narava odnosa med županom in občinsko upravo nam daje jasen znak o vprašljivosti nepristranskega določevalca.

samoobramba pred ranjenih ponosom, ali so v ozadju kršitve dolžnih ravnanj drugi motivi. Za ustrezno razumevanje problematike bomo v nadaljevanju predstavili konkreten primer kršitve dolžnih ravnanj uradne osebe v postopku izdaje posamičnega upravnega akta.

2. Primer izdaje posamičnega upravnega akta iz pristojnosti občine

Razpravo nadaljujemo z analizo konkretnega primera upravnega postopka izdaje dovoljenja za obratovanje gostinskega lokala z živo in mehansko glasbo po 22. uri, ki se nahaja v podeželskem naselju. Pristojen organ za izdajo dovoljenja za obratovanje gostinskih obratov v podaljšanem obratovalnem času je občina.⁴ Nosilec gostinske dejavnosti je dolžan vsako koledarsko leto prigrasiti obratovalni čas.⁵ V kolikor želi gostilna obratovati v nočnem času z živo in mehansko glasbo, mora imeti objekt gostinskega obrata izvedeno protihrupno zaščito. Skladno z okoljsko in gradbeno zakonodajo občinski odloki kot predpogoj za izdajo dovoljenja za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času zahtevajo izveden ukrep varstva pred hrupom - protihrupno zaščito.⁶ Obstoje protihrupne zaščite je razviden iz gradbenega in uporabnega dovoljenja objekta, v katerem se gostinska dejavnost izvaja.⁷ Protihrupna zaščita je pomemben element ureditve za varstvo prebivalcev v vplivnem območju emisij hrupa gostinskega lokala v času nočnega obratovanja, predvsem ko gre za obratovanje z živo in mehansko glasbo.

V konkretnem primeru gostinski lokal prireja zabave z živo in mehansko glasbo v dnevnem času na zunanji površini pred gostinskim lokalom in po 22. uri se zvočne naprave preselijo v notranjost objekta. Za obratovanje po 22. uri mora gostinski obrat pridobiti ustrezno dovoljenje za obratovanje v podaljšanem obratovalnem času.⁸ Občinski odlok krajevno pristojne občine določa

⁴ ZGos, 12. člen.

⁵ Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost, 11. člen.

⁶ Na primer določitev izvedbe protihrupne zaščite objekta gostinskega obrata v Odloku o merilih za določitev podaljšanja obratovalnega časa gostinskih obratov v Občini Bled (4. člen), v Občini Piran (4. člen) in v Občini Komen (9. člen).

⁷ Pravilnik o zaščiti pred hrupom v stavbah, 9. člen, 2. odstavek.

⁸ Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost, 4. člen, 2. odstavek.

sine qua non predpogoj za izdajo omenjenega dovoljenja, ki je izvedena protihrupna zaščita.⁹ Gostinec, stranka postopka, mora vlogi za podaljšani obratovalni čas priložiti izjavo o izvedeni protihrupni zaščiti.¹⁰

Sosed gostinskega lokala se je zaradi hrupnih zabav začel pritoževati na pristojne organe, med katerimi je tudi občina. Od leta 2016 do leta 2019 so bil izvedeni natanko štiri posebni ugotovitveni postopki, v katerih je sosed vlagal dokaze o neobstoju protihrupne zaščite in torej o neverodostojnosti podane izjave. Sosed je poleg slikovnega gradiva in navedb, da gradbeno in uporabno dovoljenje ne vsebujeta izvedbe protihrupne zaščite, zahteval tudi ogled in postavitev izvedenca stroke za razjasnitev in ugotovitev resničnega dejanskega stanja. Niti v enem izmed štirih zaporednih postopkov med istima strankama in glede istega predmeta spora uradna oseba ni presojala resničnega dejanskega stanja.¹¹ Stranka postopka, gostinec, je v zapisnik na ustni obravnavi tekom ugotovitvenega postopka leta 2016 in 2017 priznal, da protihrupne zaščite nima. Naj poudarimo, da je zapisnik javna listina.¹² Kljub priznanju je uradna oseba do sedaj vsako zaporedno koledarsko leto stranki izdala ugodilo odločbo. Obrazložitve odločb so zelo konfuzne z veliko protislovji in ponavljajočimi istimi naracijami, ki v obsežni gmoti besedičenja zakrivajo relevantno nepresojo.

Nepreverjanje verodostojnosti izjave uradna oseba utemeljuje: »Odlok ne določa kakšna mora biti protihrupna zaščita, zato tudi ne določa, da bi jo bilo potrebno v postopku preverjati. Po mnenju tukajšnjega organa je gostinec s podajo izjave izpolnil pogoj v zvezi s protihrupno zaščito, s tem ko je k vlogi priložil omenjeno izjavo.«¹³ Argument ni v skladu z jasnimi in nedvoumnimi zakonskimi določbami o verodostojnosti izjav.¹⁴ Takšna utemeljitev močno posega tudi v temelje načela zakonitosti v povezavi s pravico do enakega varstva pravic.¹⁵ Pravica do kontradiktornega postopka je kršena, ker je uradna oseba v postopek vključila stranskega udeleženca zgolj *pro forma*, njegovih navedb in dokazov sploh ni presojala. Predstavljeni dokazi stranskega udeleženca so

⁹ Odlok o merilih za določitev podaljšanega obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost na območju Občine Komen, 9. člen.

¹⁰ ZUP, 188. člen.

¹¹ Ščuka, 2019, str. 113-123.

¹² ZUP, 80. člen.

¹³ Občina Komen, Odločba št. 321-4/2019-15, z dne 26.6.2019, str.12.

¹⁴ ZUP, 188. člen 3. odstavek.

¹⁵ URS, 22. člen.

bistveni za odločitev o zadevi. Ugotovitev, da objekt nima izvedene protihrupne zaščite, ima za posledico neizpolnjevanje pogoja za vložitev popolne vloge za podaljšani obratovalni čas za obratovanje z zvočnimi napravami. Kljub obstoju načela proste presoje dokazov v upravnem postopku, pa to ni absolutno. Uradna oseba mora spoštovati vsa procesna jamstva strank in stranskih udeležencev ter mora presojati vsa dejstva in okoliščine, ki so relevantne in bistvene za postopek. Samo preko tega lahko razjasnimo dejansko stanje do najvišje stopnje prepričanja, kot je le na dani primer in dokaze mogoče. V konkretnem primeru zasledimo konflikt med dvema dokazoma, izjavo stranke o obstoju protihrupne zaščite objekta in protidokaze stranskega udeleženca.¹⁶ Ugotovitev pravilnega in resničnega dejanskega stanja je cilj ugotovitvenega postopka, saj lahko samo preko tega pridemo do pravične končne odločitve.¹⁷ Najvišjo stopnjo prepričanja zasleduje načelo materialne resnice, ki zahteva ugotoviti objektivno in resnično stanje stvari.¹⁸ Prav zaradi tega je mnenje uradne osebe, da ni pristojna preverjati resničnosti podanih izjav, zmotna. Organ ni pristojen preverjati vsebinske ustreznosti izvedbe protihrupne zaščite v skladu s Pravilnikom o zvočni zaščiti stavb, je pa dolžan preveriti verodostojnost izjave. V kolikor je izjava verodostojna, ima pravni temelj v pravnomočnem gradbenem in uporabnem dovoljenju objekta, njeno verodostojnost se lahko preveri tudi z postavitvijo izvedenca. Z negacijo presoje bistvenih dokazov stranskega udeleženca se posega tudi v pravico do enakopravnosti strank v postopku (»enakosti orožij«), saj uradna oseba šteje dokaz stranke za tako popolnega, da ga ni mogoče ovreči.¹⁹

Uradna oseba nadaljuje s kršitvijo pravice do enakopravnosti z urejanjem bistveno enakih pravnih in dejanskih stanj drugače. Stranka postopka, gostinec, ima v najemu tudi gostinski objekt na drugi lokaciji, kjer ravno tako prireja zabave z živo in mehansko glasbo v poletnih mesecih. Gostinski lokal v najemu je last občine (za lažje sledenje uporabimo oznako gostinski lokal B). Obratovanje tega gostinskega lokala ima od prejšnjega (gostinski lokal A) ključno razliko: zvočne naprave se ves dnevni in nočni čas naha-

¹⁶ Dokazi stranskega udeleženca o neobstoju protihrupne zaščite so foto in video dokazov dejanskega stanja v naravi, vsebine gradbenega in uporabnega dovoljenja objekta ter navedbe stranke (gostinca) iz javne listine.

¹⁷ Kerševan, 2017, str. 1012.

¹⁸ ZUP, 8. člen.

¹⁹ Komentar URS, 2011, str. 285.

jajo znotraj objekta, kljub temu, da ima objekt čudovit letni vrt. Še več, v neposredni bližini objekta B v lasti občine ni stanovanjskih hiš. Prve stanovanjske hiše so od objekta oddaljene več kot 200 metrov. V obrazložitvi odločbe za leto 2019 je uradna oseba argumentira temelj za razlikovanje med obratovanjem z glasbo na obeh lokacijah: »/.../ gre za različna dejanska stanja ter tudi pravna stanja, ki med seboj nista primerljiva. Prebivalcev v neposredni okolici gostinskega obrata v kraju B je bistveno več, kot v kraju A, različne so tudi višinske danosti med objekti (na hribu ležeči objekt v kraju B)/.../.«²⁰ V konkretnem primeru ima lokal A samo enega soseda in njegove družinske člane, kar uradna oseba smatra, da ni dovolj, da bi omenjene občane enako obvarovali pred nočnim hrupom gostinskega lokala A, kot tiste, ki stanujejo v širši okolici objekta B v lasti občine. Na kratko še o lokaciji obrata A. Le-ta leži pod stanovanjsko hišo stranskega udeleženca in je oblikovan v polkrožni obliki, kar vpliva na nastanek učinka amfiteatra. Uradna oseba je v odločbi povzela mnenje zagovornika stranke iz zapisnika ustne obravnave, kjer ta navaja, da se zvok iz nižjih predelov (A) ne prenaša na višje predele stanovanjske hiše.²¹ Na podlagi splošno znanih dejstev in naukov fizikalne znanosti o valovanju zvoka je komentar povsem odvečen.

V kolikor smo se do sedaj osredotočali na kršitve v povezavi z neugotavljanjem resničnega dejanskega stanja, nepreverjanja resničnosti podanih izjav stranke in ignoriranju navedb in dokazov stranskega udeleženca, bomo v nadaljevanju predstavili še konkreten potek postopka na prvi stopnji leta 2018 z namenom izpostavitve namernih in načrtovanih kršitev pravil postopka.²² Postopek je bil začel, čeprav vloga ni bila podpisana in je bila vložena brez obvezne priloge že omenjene izjave o obstoju protihrupne zaščite. Sledili sta kršitev roka za javni poziv za organu že znano osebo s pravno koristjo, edinemu sosеду, in kršitev roka za vabilo te iste osebe, ki je utemeljila svoj pravni interes, za udeležbo v postopku. Zaradi nepravočasnega vabila se sosed ni mogel udeležiti ustne obravnave, za kar je pravočasno podal opravičilo, ki ga je uradna oseba štela za upravičeno. Vse akumulirane kršitve pravil postopka opisane do sedaj, se nam morda zdijo zgolj malomarnost uradne osebe, vendar se te kljub

²⁰ Občina Komen, Odločba št. 321-4/2019-15, z dne 26.6.2019, str.13.

²¹ Ibid, str. 9.

²² Ščuka, 2019, str. 119-123.

opozorilom soseda ponavljajo vsako leto in so odraz namere po izključitvi pravice do sodelovanja v postopku soseda. Sledila je ustna obravnava, ki je bila kljub opravičilu soseda gostinskega lokala A izpeljana, vendar le enostransko med stranko gostincem in uradno osebo. Procesno dejanje poda še večji dvom v objektivnost uradne osebe. Enostranska ustna obravnava in njen zapisnik nam dokazujeta tajno komunikacijo med uradno osebo in gostincem. V zapisniku ustne obravnave je navedeno, da je stranka prinesla dokazno gradivo na ustno obravnavo, ki je protidokaz navedb soseda v priglasitvi pravne koristi v zadevi. V spisu zadeve ni navedbe posredovanja priglasitve pravne koristi soseda oz. stranskega udeleženca stranki, niti uradnega zaznamka o tem, da je ta vpogledal v spis.²³ Kako je torej lahko stranka vedela za dokaze in navedbe stranskega udeleženca? V primeru, da gre za specifično navedbo dejstev, ki jih stranka ne bi mogla ugotoviti sama z intuitivnim sklepanjem, in tudi ne gre za splošno znana dejstva. Drugi del komunikacij se kaže v dnevu izdaje odločbe, ki dopušča podaljšano obratovanje z živo in mehansko glasbo tudi v nočnem času v objektu, ki nima protihrupne zaščite. Uradna oseba je odločbo izdala 15. 6. 2018, na dan pred prvo in edino zabavo z živo in mehansko glasbo v gostinskem obratu v letu 2018, dne 16.6.2018.²⁴ Odločba je bila na pošto oddana tik preden je ta zaprla svoja vrata, tako da je bila stranskemu udeležencu vročena komaj v ponedeljek, 18. 6. 2018, torej 2 dni po hrupni zabavi. Uradni osebi je znano splošno dejstvo, da v občini Pošta Slovenije ob sobotah ne raznaša pošte po vaseh. Pravice iz odločbe je gostinec izvrševal že 16. 6. 2018, čeprav odločba ni bila takoj izvršljiva, saj za kaj takšnega tudi nima pravne podlage. Na zabavi 16. 6. 2018 je bil opravljen tudi civilni obred, ki potrjuje dejstvo o vnaprej načrtovanih dejanjih med uradno osebo in gostincem. Za civilni obred zunaj uradnega prostora je potrebno 30 dni pred izvedbo urediti ustrezno dokumentacijo na matičnem uradu pristojne upravne enote.²⁵ Pri tem pa mora lastnik ali najemnik prostora, v našem primeru gostinec, podati pisno soglasje. Iz tega sledi, da je gostinec že vnaprej vedel, da bo na dan 16. 6. 2018 gostil poročni obred, ki mu bo sledila zabava z

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Pravilnik o sklepanju zakonske zveze in ponovitvi slovesnosti ob jubileju sklenitve zakonske zveze, 11. člen, 2.odstavek.

živo glasbo na zunanji površini. O teh dejstvih je bila seznanjena tudi uradna oseba, ki je odločbo izdala, saj jo je na dan izdaje, 15. 6. 2018, prek elektronske pošte posredovala tudi pristojni policijski postaji. S tem dejanjem je ustvarila videz izvršljivosti akta, ki sploh še ni bil vročen in zato takšna odločba še ni bila dokončna, izvršljiva in pravnomočna.²⁶ Policisti na dan hrupnega dogodka ob prihodu na lokacijo po 23. 00 uri niso ukrepali v skladu z določili Zakona o javnem redu in miru, saj so trdili, da je odločba že veljavna in izvršljiva.²⁷

Z analizo poteka postopka leta 2018 in vsebino obrazložitve izreka odločbe prve stopnje izdane junija 2019 smo predstavili in argumentirali kršitve dolžnih ravnanj uradne osebe.²⁸ Dolžno ravnanje je ravnanje, ki ga je uradna oseba dolžna storiti, ker tako veleavajo veljavni predpisi.²⁹ V nadaljevanju bomo preverili še izpolnjenost ostalih znakov administrativne korupcije na mikro ravni.

3. Zakonski znaki korupcije

Korupcija je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oseb v javnem sektorju kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo zaradi neposredno ali posredno obljubljenih, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.³⁰

Koruptivni odnos nastane vedno med osebo, ki spodbudi uradno osebo h kršitvi uradne dolžnosti in med uradno osebo, ki je nosilec javnega pooblastila in ga protipravno uporabi. V konkretnem primeru je uradna oseba uslužbenec občine, ki je nosilec pooblastila za vodenje in izdajanje posamičnih upravnih aktov. Kot že predhodno ugotavljamo, je uradna oseba kršila dolžnostna ravnanja. Najbolj groba kršitev se kaže v nepreverjanju resničnosti izjave stranke in kršitev procesnih jamstev stranskemu udeležencu. Uradni osebi je dejansko stanje neobstoja protihrupne zaščite znano, saj je decembra 2017 bila vabljen v objekt gostinskega lokala, ko je stranka gostila pogostitev za uslužbence občine in

²⁶ Ibid, str.163.

²⁷ ZJRM-1, 8. člen.

²⁸ Tudi Odločbe Občine izdane leta 2018 vsebuje utemeljitev z negacijo pristojnosti preverjanja verodostojnosti izjave stranke.

²⁹ Elementi korupcije, KPK, »e-vir«.

³⁰ ZIntPK, 4. člen.

njene funkcionarje. Stranka oz. gostinec ima redne poslovne odnose z občino, saj prireja številne pogostitve, katerih plačnik je prav občina. Preko spletnega portala Erar so poslovni odnosi še jasneje razvidni.³¹

Elemente korupcije pri ugotovitvi kršitve dolžnega ravnanja lahko začnemo presojati samo tedaj, ko so bile kršitve storjene naklepno. V konkretnem primeru smo spoznali, da gre za skrbno in vnaprej načrtovana postopanja uradne osebe, ki vsebujejo kontinuiteto istih in nadgrajenih kršitev dolžnega ravnanja. Primer je opisano načrtovanje datuma izdaje odločbe prve stopnje na dan pred prvo zabavo z živo in mehansko glasbo v letu 2018 in vzpostavitev stanja, ki daje vtis izvršljivosti odločbe. Prav zaradi tega obstajajo med akterjema koruptivnega odnosa subjektivne in tajne vezi. Opisali smo že nekatere elemente, kot obstoj tajne korespondence med uradno osebo in stranko ter ustaljeno poslovno razmerje med stranko in občino.

Stranka postopka ima tudi velike premoženjske koristi iz kršitve dolžnega ravnanja uradne osebe. Postavitev protihrupne zaščite predstavlja velik finančni zalogaj, na drugi strani pa obratovanje gostilne s strežbo pijače in toplih obrokov prinaša bistveno nižji zaslužek kot prirejanje poročnih zabav z živo in mehansko glasbo. S takšno argumentacijo najdemo motiv stranke za oblikovanje koruptivnega namena.

Ali je bila uradni osebi obljubljena ali dana določena korist, ki je spodbudila kršitev dolžnega dejanja, ne vemo in tudi z gotovostjo ne moremo govoriti, lahko pa se sprašujemo: »Zakaj bi uradna oseba neprestano kršila dolžna ravnanja, če od tega ne bi imela koristi in bi s tem ogrožala svoje delovno mesto?«

Odgovor na vprašanje iščemo znotraj naklepa uradne osebe za kršitev dolžnega ravnanja. Naklepna kršitev dolžnega ravnanja ima nujno temelj v koruptivnem namenu, ki je na strani osebe, ki je obljubila ali dala določeno korist uradni osebi. Koruptivni namen je namen vplivanja na odločitev. Ne smemo pa kar sklepati, da je vsaka namerna kršitev nastala zaradi koruptivnih dejanj oz. finančne spodbude, lahko izvira tudi iz starih zamer, prijateljskih odnosov, političnih pritiskov, ali iz kakšne oblike diskriminacije. Če je kršitev storjena iz malomarnosti, ne moremo govoriti o korupciji. Malomarnost uradne osebe, ki se kaže s kršitvijo dolžne-

³¹ Erar je aplikacija za prikaz porabe javnega denarja v Republiki Sloveniji.

ga ravnanja, predstavlja manjše kršitve. Na primer kršitev roka za vabilo na ustno obravnavo, ampak samo, če se zadeva neredno ponavlja vedno pri vabljenju iste stranke. V takem primeru lahko govorimo o namenu kršitve procesne pravice te določene stranke. V primeru soseda gostinskega lokala je uradna oseba večkrat zaporedoma kršila procesne roke za priglasitev pravne koristi in vabila na ustno obravnavo.³²

Z vsemi argumenti želimo poudariti, da nima vsaka kršitev dolžnega ravnanja temelja v korupciji. Malomarnost uradnih oseb včasih rezultira v obliki Dunning- Krugerjevega učinka. Učinek predpostavlja, da se včasih posameznik ne zaveda, da nima zadostnega znanja na točno določenem področju, ampak kljub temu o tem odloča in posledično odločitev vsebuje zmotne zaključke.³³ Če zapisano umestimo v upravni postopek, to pomeni, da uradna oseba odloča o materiji, o kateri nima specifičnega znanja, vendar je mnenja, da ne potrebuje izvedenca stroke za razjasnitev predmeta spora. Namesto postavitve izvedenca samo izda odločitev v obliki posamičnega akta, ki ima napačno ugotovljeno resnično dejansko stanje ali celo uradna oseba presega lastna pooblastila in takšna odločitev krši pravice stranke ali stranskega udeleženca.³⁴ Radi bi preverili, ali gre v proučevanem primeru za Dunning-Krugerjev učinek. Uradna oseba kljub pobudi stranskega udeleženca že štiri leta zaporedoma noče postaviti izvedenca stroke in sama brez ogleda na terenu v času postopka in brez presoje številnih protidokazov določi, da je izjava stranke verodostojna. Vodenje postopkov z nepreverjanjem resničnega dejanskega stanja in neizpolnjevanjem osnovnega pogoja za začetek postopka, kaj šele za izdajo za stranko ugodilne odločbe nas vodi k prepričanju o namerni in zavestni kršitvi dolžnega ravnanja, ki nimajo nobenih povezav z omenjenim učinkom.³⁵

Kljub vsemu zapisanemu nimamo dovolj trdnih dokazov, da bi lahko z gotovostjo trdili, da je prišlo do ponujene ali dane koristi za spodbudo kršitev dolžnih ravnanj.³⁶ Lahko samo sklepamo, saj si drugače ne znamo pojasniti temelja za tako izrazito favorizacijo stranke in na drugo strani negacijo pravice do enake obravnave v postopku stranskemu udeležencu.

³² Ščuka, 2019, str.164.

³³ Dunning, Kruger, 1999, str. 13.

³⁴ Ščuka, 2019, str.165.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

4. Zaključek

Razlogi za nastajanje ciklično nerešljivih primerov ni vedno v obstoju mikro korupcije. V večini primerov imamo opraviti z nizko stopnjo angažiranosti uradne osebe za iskanje pravične rešitve v skladu s temeljnimi pravnimi načeli in veljavnimi predpisi. Včasih pa je enostavno težko priznati lastne napake.

Analizirani primer je rešljiv z uporabo elementarnih pravil upravnega postopka in bo epilog dobil šele tedaj, ko bo uradna oseba vodila postopek skladno z načelom kontradiktornosti in upoštevala vsebino pravice do enakopravnosti v postopku ter začela z ugotavljanjem resničnega stanja, ki je pravno relevantno za odločitev.

Možnost dostopa do ustaljene prakse organa pri izdaji posamičnih upravnih odločb bi omogočal, da se enake pravne položaje znotraj pristojnosti istega organa ureja enako (22. člen URS). Javna objava upravne prakse bi zasledovala izvrševanje načela javnosti in transparentnosti delovanja upravnih organov. Omogočila bi tudi nižanje slabih praks in izdaje posamičnih upravnih aktov, ki jih ni mogoče preizkusiti. Predlagana rešitev bi pripomogla k rešitvi cikličnih in istovrstnih kršitvah pri izdaji upravnih odločb, saj bi lahko stranke lažje dokazovale drugačno postopanje konkretnega organa v drugih primerljivih dejanskih in pravnih položajih.

Baze podatkov bi imele pozitivne učinke tudi za uradne osebe, saj bi enotna praksa pomenila zaščito pred posrednimi in neposrednimi pritiski, ki bi terjali pisanje utemeljitev odločb, v katere te osebe ne verjamejo. Prav v takšnih primerih se oblikuje odločbe, ki jih ni mogoče preizkusiti. Ukrep bi privedel do manjšanja števila tožb in obremenitve upravnih sodišč na temelju omenjene absolutne kršitve pravil postopka. Vsi našteti pozitivni elementi uvedbe javno dostopne baze upravnih odločitev bi pripomogle k bistvu samega delovanja upravnih organov – javni koristi.

LITERATURA IN VIRI

- Elementi korupcije, Komisija za preprečevanje korupcije, URL: <https://www.kpk-rs.si/nadzor-in-preiskave-2/korupcija/>, 5.8.2019.
- Dunning, D., Kruger, J. (1999), Unskilled and Unaware of It: How Difficulties in Recognizing One's Own Incompetence Lead to Inflated Self-Assessments. *Jurnal of Persociality and Social Psychology*, Vol. 77, No. 6., str. 1121–1134. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/e320/9ca64cbcd9a441e55568797cbd3683cf7f8c.pdf>, 3. 2. 2019.
- Kerševan, E. (2017), Dokazni predlogi v splošnem in posebnih upravnih postopkih, Podjetje in delo, št. 6-7, str. 1012.
- Morris, S.D. (2011), Forms of Corruption, CESifo DICE Report, Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 09, Iss. 2, str. 10-14.
- Ščuka, M.(2019). Izzivi pravne države na področju ureditve varstva okolja pred onesnaževanjem s hrupom (magistrska naloga). Ljubljana: Nova Univerza.
- Šturm, L. (2011). Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A, , Ljubljana: Fakulteta za državne in evropske študije.
- Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 in 47/13.
- Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntKP). Uradni list RS, št. 45/10.
- Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP- UPB2). Uradni list RS 24/06, 64/07, 65/08, 8/10, 82/13
- Zakon o varstvu javnega reda in miru (ZJRM-1). Uradni list RS, št. 70/06.
- Zakon o gostinstvu (ZGos-UPB2). Uradni list RS, št. 93/07 in 52/16 .
- Pravilnik o zaščiti pred hrupom v stavbah. Uradni list RS, št. 10/12 in 61/17.
- Pravilnik o sklepanju zakonske zveze in ponovitvi slovesnosti ob jubileju sklenitve zakonske zveze. Uradni list RS, št. 66/17.
- Pravilnik o merilih za določitev obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost. Uradni list RS, št. 78/99 , 107/00, 30/06 in 93/07.
- Odlok o merilih za določitev podaljšanja obratovalnega časa gostinskih obratov v Občini Piran. Uradni list RS, št. 10/12, 18715, 28/16.
- Odloka o merilih in pogojih za določitev podaljšanega obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost na območju Občine Bled. Uradni list RS, št. 6/16.
- Odlok o merilih za določitev podaljšanega obratovalnega časa gostinskih obratov in kmetij, na katerih se opravlja gostinska dejavnost na območju Občine Komen. Uradni list RS, št. 116/08.
- Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji. Uradni list RS, št. 85/04.
- Odločba št. 321-4/2019-15, Občina Komen, z dne 26.6.2019.

