

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo

**VARSTVO JAVNE KORISTI V UPRAVNEM
POSTOPKU**

Tina Stražar

Ljubljana, september 2012

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

VARSTVO JAVNE KORISTI V UPRAVNEM POSTOPKU

Kandidatka:	Tina Stražar
Vpisna številka:	04038842
Študijski program:	Univerzitetni program Uprava 1. stopnja
Mentor:	doc. dr. Polonca Kovač

Ljubljana, september 2012

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Tina Stražar, študentka Uprave I. stopnja, z vpisno številko 04038842, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: »Varstvo javne koristi v upravnem postopku«.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela,
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu z fakultetnimi navodili,
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili,
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu,
- se zavedam, da je plagiatstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseidnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo,
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo,
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektoriral: Valerija Fišer, prof.

Ljubljana, 31.8.2012

Podpis avtorice:

POVZETEK

Upravni postopek je postopek, v katerem se pristojni organi odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank s kakršnegakoli upravnega področja, torej če gre za upravno stvar. Za slednjo gre, ko je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, določa v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma, če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave same. V njej mora biti izraženo varstvo javnega interesa oziroma varstvo javne koristi, kot določata področna zakonodaja in Zakon o splošnem upravnem postopku.

V upravnem postopku je varstvo javne koristi zelo pomembno. V širšem pomenu besede pomeni javna korist tisto, kar šteje družba, organizirana v državo ali drugo pravnoorganizacijsko enoto po svojih vrednostnih merilih za svojo korist in jo predpiše kot tako. Namen varstva javne koristi je, da mora organ varovati zakonite pravice strank in drugih udeležencev v postopku in javne koristi (interese). Organ mora hkrati omogočiti strankam, čim lažje uveljavljanje in varstvo njihovih pravic, hkrati pa varovati javno korist ter pravice drugih. Za varstvo javne koristi skrbijo v upravnih zadevah tudi drugi udeleženci poleg upravnega organa, zlasti državni pravobranilec. Zaradi zaščite javne koristi se postopki vodijo ali opravljajo določena procesna dejanja pogosto po uradni dolžnosti, kot prikazujem v delu za inšpekcijsko in tujsko področje.

KLJUČNE BESEDE: upravni postopek, upravna zadeva, varstvo javne koristi, javna korist oziroma javni interes, organ.

SUMMARY

The administrative procedure is a procedure in which the competent authorities decides on the rights, obligations or legal interests of the parties to any administrative staff. In administrative case must be expressed the protection of public interest.

The protection of the public interest is very important in administrative procedure. In a broader sense, public benefit means a company organized in the country or other legal organizational unit with their criteria for their own benefit. The purpose of protection of the public interest is to protect the legitimate rights of the parties and other participants in the proceedings. The authority must also provide parties a simpler enforcement and protection of their rights, while he must protect the public interest and rights of the others. Besides other participants also state attorneys take care of protection of the public interest in administrative matters. Proceedings are conducted and managed in order to protect the public interest in official duties, as shown in the work of inspection and outlandish area.

KEYWORDS: administrative matter, administration, protection of public benefit, public benefit or public interest, authority.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iv
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV	ix
1 UVOD	1
2 UPRAVNI POSTOPEK IN TEMELJNA NAČELA	3
2.1 Splošno	3
2.2 Upravni postopek, upravnoppravno razmerje in upravna zadeva.....	4
2.3 Temeljna načela zakona o splošnem upravnem postopku.....	6
3 VARSTVO JAVNE KORISTI V UPRAVNIH ZADEVAH.....	10
3.1 Splošno	10
3.2 Pojem javne koristi oziroma javnega interesa	11
3.3 Ustavni izvori in izbrani vidiki varstva javne koristi	13
4 TEMELJNO NAČELO VARSTVA JAVNEGA INTERESA IN PRAVILA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU O NJEGOVI ZAŠČITI.....	16
4.1 Temeljno načelo varstva javne koristi in pravic strank.....	16
4.2 Zastopniki javne koristi po zakonu o splošnem upravnem postopku	17
4.3 Začetek postopka in dokazno breme v postopku	19
4.4 Nujni ukrepi v javnem interesu in skrajšani ugotovitveni postopek	20
4.5 (Ne)zmožnost poravnave javnega interesa.....	21
4.6 Pravna sredstva za zaščito javne koristi po Zakonu o splošnem upravnem postopku	23
4.7 Izvršba.....	24
5 VARSTVO JAVNE KORISTI V POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH.....	26
5.1 Inšpekcijski postopki.....	26
5.2 Zakon o azilu in zakon o tujcih.....	27
6 VARSTVO JAVNE KORISTI V UPRAVNEM SPORU.....	29
6.1 Splošno	29
6.2 Zastopnik javnega interesa	29
7 ZAKLJUČEK	32

LITERATURA IN VIRI 34

KAZALO PONAŽORITEV

KAZALO SLIK

Slika 1: Udeleženci v upravnopravnem razmerju.....	11
--	----

1 UVOD

Upravni postopek je procesno orodje za varstvo pravic strank do uprave. Smisel upravnega postopka je varovanje javne koristi, ki opredeljuje razmerje med posameznikom in družbo. Celoten namen postopka je zadovoljiti javno korist in zakonito korist posameznika, kajti temeljni namen vsakega upravnega postopka je varstvo javnih koristi. Če pride do nastanka razmerja med individualno in javno koristjo oziroma interesom, se mora organ odločiti v prid javne koristi. Organ mora strankam omogočiti, da lahko uveljavljajo svoje interese in pravice, vse dokler niso v nasprotju z javno koristjo. Vsak posameznik ima pravico uveljavljati svoje interese in pravice, vendar če nastaja kolizija med individualno in javno koristjo je organ dolžan omejiti pravice posameznika. Javna korist odtehta individualni koristi.

Upravni postopek temelji na devetih temeljnih načelih, za katera lahko rečemo, da so osnova za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Gre za načela, ki se smiselno in vsebinsko raztezajo na celotno materijo zakona in jo povezujejo v zaokroženo celoto, pri konkretnem odločanju pa dajejo usmeritve in nakazujejo pot za pravilno uporabo predpisov pri vodenju postopka in odločanju o pravicah obveznostih in pravnih koristih strank in drugih udeležencev v postopku. Temeljna načela upravnega postopka, je treba upoštevati v vseh postopkih javnega prava. Načelo varstva javne koristi je eno takih temeljnih načel, ki je operativno in se pogosto odraža v posebnih pravilih Zakona o splošnem upravnem postopku (UL RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005, 119/2005, 24/2006, 105/2006, 126/2007, 65/2008, 47/2009, 48/2009, 8/2010, ZUP).

Cilj oziroma opisna hipoteza diplomske naloge je dokazati, ter s primeri sodne prakse prikazati, da se v upravnem postopku zaradi varstva javne koristi omejijo pravice strank. Skozi diplomsko nalogo je predstavljeno varstvo javne koristi v upravnem postopku, ter področja, kjer se zaradi varstva javne koristi omejujejo pravice oziroma interesi posameznika.

Diplomsko delo je sestavljeno iz teoretičnega dela, vsebinsko je razdeljeno v tri dele. Vsebuje sedem poglavij, začne se z uvodom in konča z zaključkom.

V prvem delu sem na kratko predstavila upravni postopek, ki se nanaša na upravno pravna razmerja in devet temeljnih načel, ki skupaj tvorijo minimalne standarde za ustavno varstvo pravic strank in javnega interesa. Hkrati sem opisala pojme, ki so pomembni za uvodno obrazložitev teme.

Drugi del diplomske naloge sem namenila obrazložitvi pojma javni interes oziroma javna korist. Slednja pojma sta si zelo podobna, tudi zakon o splošnem upravnem postopku ne pove točno, v čem je bistvo javnega interesa, zato sem opisala varstvo javne koristi skozi ustavni izvor.

V tretjem glavnem delu sem opisala temeljno načelo varstva javnega interesa, ki se izraža v natančnejših pravilih. Hkrati sem predstavila, kateri so nujni ukrepi v javnem interesu, ter v katerem postopku lahko sodeluje državni pravobranilec oziroma glavni zastopnik javnega interesa. Sledi opis, uvedbe oziroma začetka upravnega postopka, v primeru zaščite javnega interesa in dokaznega bremena v postopku. Predstavila sem tudi nezmožnost poravnave javnega interesa, ki je namenjena reševanju spora med strankami. Potem sem opredelila pravna sredstva za zaščito javne koristi po Zakonu o splošnem upravnem postopku, ki so edina zakonita pot s katerim se izpodbija že izdane odločbe. Na koncu glavnega dela je opisana izvršba, katera mora biti naložena po uradni dolžnosti, če so v njej naložene obveznosti v javnem interesu.

Dodala sem tudi obliki varstev javne koristi v posebnih upravnih postopkih, kot sta inšpekcijski postopek in Zakon o azilu (UL RS, št. 61/1999, 66/2000, 113/2000, 124/2000, 67/2001, 98/2003, 134/2003, 56/2005, 85/2005, 17/2006, 37/2006, 51/2006, 134/2006, 111/2007, 30/2008, 111/2008, ZAzil) ter Zakon o tujcih (UL RS, št. 61/1999, 9/2001, 87/2002, 96/2002, 108/2002, 93/2005, 112/2005, 79/2006, 107/2006, 111/2007, 44/2008, 71/2008, 41/2009, 64/2009, 26/2011, 50/2011, 57/2011, ZTuj-1). Slednja zakona sem dodala, saj urejata občutljivo področje, kjer se lahko hitro krši pravice posameznika. Opisala sem tudi varstvo javne koristi v upravnem sporu, ki je določen kot subsidiarna oblika varstva pravic strank, če za določeno zadevo zakon ne določa drugega sodnega varstva. V zaključku sem strnila vse ugotovitve do katerih me je pripeljala diplomska naloga.

Diplomsko delo je nastalo na podlagi deduktivne metode oziroma pristopa, iz znanih mnenj sem izluščila posamezna mnenja oziroma sklepe. Za izdelavo diplomske naloge sem uporabila zakone, judikate in strokovno literaturo.

2 UPRAVNI POSTOPEK IN TEMELJNA NAČELA

2.1 SPLOŠNO

Upravni postopek je v slovenskem pravnem redu način uveljavljanja pravic in obveznosti, ki pride v poštev le v posamičnih zadevah, torej pri pravicah in obveznostih, katerih nosilci so poimensko znani ali vsaj določljivi (Kovač et al., 2012, str. 68).

Postopek, v katerem pristojni organ javne uprave odloča o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika v konkretni upravni zadevi na določenem upravnem področju, je upravni (administrativni) postopek. V tem postopku, katerega namen je zadovoljitev javne koristi in zakonite koristi posameznika, pristojni organ ugotavlja in presoja na zahtevo posameznika ali po lastni pobudi (uradoma) na podlagi zbranega dokaznega gradiva, ali so v konkretno določenem primeru izpolnjeni predpisani pogoji za pridobitev, povečanje, zmanjšanje ali izgubo določene pravice oziroma za naložitev, povečanje, zmanjšanje, ukinitvev ali oprostitev določene obveznosti, ter izda o tem ustrezen konkretni upravni akt, upravno odločbo. Postopek je torej sredstvo, ki ima po eni strani za cilj uveljavitev namena, ki je vsebovan v materialnem predpisu, po drugi strani pa nakazuje pot, po kateri se pride do tega cilja. Ta cilj je dosežen, če je bila konkretna upravna zadeva pravilno in zakonito rešena (Androjna in Kerševan, 2006, str. 28).

V skladu z Zakonom o splošnem upravnem postopku, je potrebno upoštevati vsa temeljna načela upravnega postopka v vseh postopkih upravnega prava. Zaščita javnega interesa ali javne koristi je eden od temeljnih načel, ki se operativno pogosto odraža v posebnih pravilih Zakona o splošnem upravnem postopku (Kovač et al., 2010).

V prvem poglavju Zakon o splošnem upravnem postopku opredeljuje temeljna načela, za katera lahko rečemo, da so temelj za razumevanje in pravilno uporabo posameznih določil zakona. Gre za načela, ki se smiselno in vsebinsko raztezajo na celotno materijo zakona in jo povezujejo v zaokroženo celoto, pri konkretnem odločanju pa dajejo usmeritve in nakazujejo pot za pravilno uporabo predpisov pri vodenju postopka in za odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank, ter drugih udeležencev v postopku. Temeljna načela so tako skupek temeljnih procesnih standardov vodilnih idej in usmeritev, na katerih temelji upravni postopek – so nekakšna vrednostna merila, ki usmerjajo razumevanje in uresničevanje pravnih pravil pri konkretnih upravnih postopkih. Dodajmo, da je v širšem smislu pri upravnem odločanju poleg načel, ki jih obravnava Zakon o splošnem upravnem postopku, treba upoštevati tudi druga načela, ki se sicer obravnavajo v okviru upravnega prava: načelo delitve oblasti, načelo enakosti pred zakonom, načelo sorazmernosti, načelo strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti uprave, načelo spoštovanja osebnosti in osebnega dostojanstva, načelo enakega varstva pravic, načelo javnosti dela uprave.

Zakon o splošnem upravnem postopku opredeljuje naslednja temeljna načela:

1. načelo zakonitosti,
2. varstva pravic strank in varstva javnih koristi,
3. načelo materialne resnice,

4. načelo zaslišanja stranke,
5. prosta presoja dokazov,
6. dolžnost govoriti resnico in poštena uporaba pravic,
7. samostojnost pri odločanju,
8. pravica do pritožbe,
9. ekonomičnost postopka (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 161).

2.2 UPRAVNI POSTOPEK, UPRAVNOPRAVNO RAZMERJE IN UPRAVNA ZADEVA

Upravni postopek je v našem prostoru konceptualno razumljen kot avtoritativno odločanje v obliki upravnih aktov, ki ohranjajo ali konstituirajo pravni položaj nosilca pravice, pravne koristi ali obveznosti v razmerju do oblasti na temelju varstva javne koristi (Kovač et al., 2012, str. 29).

Upravni postopek je postopek, v katerem pristojni organi (predvsem upravni) odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih strank s kakršnega upravnega področja (to je v konkretni upravni zadevi). Je skupek (splet, sistem) postopkovnih pravil vodenja postopkov in odločanja v upravnih zadevah. Zagotavlja zakonito in urejeno uporabo materialnih predpisov v konkretnih zadevah (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 106).

Naloga organa je, da pri odločanju v upravnem postopku reši navzkrižje (kolizijo) med javnim in zasebnim interesom, pri čemer mora gledati, da pravice, ki jih uveljavljajo stranke, niso v nasprotju z javnim interesom (Androjna in Kerševan, 2006, str. 94).

Ključno vprašanje upravnega postopka je, zakaj zakon določa prednost javne koristi nad koristjo posameznika. Upravni organi morajo delovati zakonito, in sicer skrbeti za skupno blaginjo oziroma družbeno korist, hkrati pa morajo biti v skladu z veljavno zakonodajo. Javni interes in legitimnost njegovega delovanja v upravnem postopku, si ne sme razlagati organ sam, temveč mora biti določen z zakonom (Kovač, 2010, str.2).

Upravnopravna razmerja so tipičen institut upravnega prava in pomenijo eno izmed oblik pravnih razmerij. Pravne norme so norme oziroma pravila za vedenje in ravnanje ljudi. Na osnovi teh norm se vzpostavljajo različna pravna razmerja – to so družbena razmerja, ki so pravno urejena. Upravnopravno razmerje je torej vrsta pravnega razmerja, za katero se navaja, da je to razmerje, ki ima svoje specifične značilnosti in je s stališča pravne urejenosti pomembno za delovanje družbe kot celote. Upravnopravno razmerje je razmerje v katerega vstopajo organi državne uprave in drugi organi, ki izvršujejo javna pooblastila v procesu svojega dela – to je takrat, ko na osnovi norm upravnega prava odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih subjektov v posameznih upravnih stvareh. Značilnost tega razmerja je, da gre za razmerje neenakopravnih subjektov. Poleg tega je značilnost tega razmerja, o katerem se odloča v upravnem postopku, da je njegov rezultat upravna odločba (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 46).

Upravnopravno razmerje lahko enako kot upravnopravne norme delimo v skupino splošnih upravnopravnih razmerij in v skupino posamičnih upravnopravnih razmerij. Splošna upravnopravna razmerja so tista, ki so urejena s splošnimi upravnopravnimi

normami in ki se v teoriji označujejo tudi kot upravne institucije. Posamično upravno pravno razmerje je razmerje med državo in posameznikom ali drugo osebo, ki je urejeno s posamično upravno pravno normo, ki se oblikuje v postopku odločanja o upravnih stvareh. Objekt pravnega razmerja lahko obstaja med dvema oziroma večjimi nosilci državne, lokalne oziroma javne uprave, zatem med državnim organom in uslužbenci v tem organom, ter nosilci državne, lokalne oziroma javne uprave (Čebulj in Strmecki, 2006, str. 123).

Torej gre za upravno razmerje, čeprav na primer oblasti ne izvaja organ, strukturiran v državni upravi, in čeprav ne odloči nujno enostransko, ampak je odločitev sicer oblastna, a po drugi strani sporazumna, ali pa če akt še nima pravnih učinkov na pravico ali obveznost stranke (Kovač et al., 2012, str. 64).

Upravno zadevo definiramo kot vsak posamezni primer odločanja o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke z nekega področja upravnega prava. To so konkretne upravne zadeve (gradbeno dovoljenje, odločba o odmeri dohodnine, potni list, obrtno dovoljenje, odločba o odmeri carine itd.), ki jih največkrat že sami predpisi opredelijo oziroma označijo kot upravne zadeve in predpišejo, da o njih odločajo v upravnem postopku upravni in drugi organi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 136-137).

V novem Zakonu o splošnem upravnem postopku opredeljujemo prav upravno stvar in s tem določamo, kdaj se uporablja upravni postopek kot procesno orodje, čeprav predvidevamo njegovo uporabo tudi izven klasične predstave o upravni stvari. Glede tega kaj je upravna stvar, je predlagana naslednja opredelitev: "Upravna stvar je odločanje o pravici, obveznosti ali pravni koristi fizične ali pravne osebe oziroma druge stranke na področju upravnega prava. Šteje se, da gre za upravno stvar, če je s predpisom določeno, da organ v neki stvari vodi upravni postopek, odloča v upravnem postopku ali izda upravno odločbo oziroma če to zaradi varstva javnega interesa izhaja iz narave stvari" (Jerovšek, 1996, str. 268).

Zakon je torej podal osnovna kriterija za ugotavljanje, ali gre v posameznem primeru za upravno zadevo. Sicer pa je v praksi največkrat s posameznimi zakoni določeno, v katerih primerih se za opravljanje dejanj in odločanje uporablja upravni postopek oziroma odloči z upravno odločbo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 137).

Pri opredelitvi upravne zadeve si lahko pomagamo z navedbo nekaterih njenih značilnosti, to je:

- da gre za odločanje s področja upravnega prava – odločanje o pravici, obveznosti oziroma pravni koristi,
- da je konkretna, to postane takrat, ko stranka, vloži konkretno zadevo za priznanje pravice v konkretnem primeru, ali ko organ po uradni dolžnosti sam začne postopek,
- da je v njej izraženo (prisotno) varstvo javnega interesa oziroma koristi (povzeto po Grafenauer in Breznik, 2009, str. 139).

2.3 TEMELJNA NAČELA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU

Upravni postopki so v svojem jedru opredeljeni s temeljnimi načeli splošnega upravnega postopka oziroma Zakona o splošnem upravnem postopku, ki velja v vseh upravnih in tudi drugih zadevah. Devet temeljnih načel po Zakonu o splošnem upravnem postopku predstavlja minimalne procesne standarde, ki morajo biti zagotovljeni stranki v vsakem postopku. Temeljna načela so že po vrstnem redu urejena in opredeljena tako, da kažejo minimum pravic strank ter dolžno ravnanje organa pri vodenju postopka in odločanju. Temeljna načela so hkrati interpretativna ali razlagalna pravila, prek katerih si organ in stranka razlagata pomen ali namen posameznih procesnih institutov (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 25).

Zakon o splošnem upravnem postopku opredeljuje naslednja temeljna načela:

Načelo zakonitosti

Načelo zakonitosti je element pravne varnosti in predvidljivosti razmerij, kar je pomembno zlasti v upravni sferi, ko upravni organ v razmerju do stranke nastopa oblastno in ne omogoči uveljavitve njenih pravic oziroma pravnih interesov, če so v nasprotju z javnim interesom (Kovač et al., 2012, str. 95).

Načelo zakonitosti, kateremu so podrejena vsa druga temeljna načela upravnega postopka, je tudi pglavitni pogoj za pravno varnost in nepristransko delo in pravilno odločanje v upravnem postopku (Androjna in Kerševan, 2006, str. 79).

Zakonitost ali legaliteta pomeni vezanost organov, ki odločajo v upravnih zadevah, na veljavne predpise. Načelo zakonitosti ima svoj temelj v 2. členu Ustave Republike Slovenije (UL RS, št. 331/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006, URS), ki določa, da je Slovenija pravna država. Odločanje v upravnem postopku terja, da mora biti upravni akt hkrati tako formalno kot tudi materialno zakonit. Formalna zakonitost se nanaša na pravilno voden postopek (zlasti, da je odločil stvarno pristojen organ, da je akt odločitve obličen in da v postopku ni bilo storjenih bistvenih napak), materialna pa na pravilno uporabo materialnega prava na določen konkreten dejanski stan. Organi morajo v upravnih zadevah voditi postopek po zakonsko predpisanem postopku (formalna zakonitost) in odločiti o pravici ali obveznosti v obsegu pravic in obveznosti, ki jih določajo materialni predpisi (materialna zakonitost) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 26-27).

Največkrat je z materialnim predpisom vnaprej jasno predvideno oziroma določeno, kakšna mora biti odločitev glede na ugotovljeno dejansko stanje in glede na z zakonom predpisane pogoje za pridobitev neke pravice ali naložitev obveznosti. V nekaterih primerih pa je v zakonu določeno, da lahko organ odloči po prostem preudarku – diskreciji. To pomeni, da lahko organ pri enakem dejanskem stanju izbere med več pravno enako mogočimi (alternativnimi) odločitvami tisto, ki je po podanih okoliščinah v konkretnem primeru in glede na javno korist (interes) najustreznejša, najprimernejša oziroma najsmotnejša. Drugače povedano: pri prostem preudarku zakon prepušča organu, ki odloča, izbiro med več dopustnimi odločitvami, organ pa mora težiti k temu, da bo odločitev smotrna in da bo sledila javni koristi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 171).

Vsako odstopanje od procesne ali materialne norme pomeni kršitev načela zakonitosti. Toda to še ne pomeni, da vsaka kršitev pooblašča organ ali mu nalaga, da odpravi ali razveljavi upravni akt ali da ga izreče za ničnega. Zakonitost upravnih aktov, izdanih v upravnem postopku, se presoja v pritožbenem postopku na temelju pravice do pravnega sredstva (25. člen Ustave RS oziroma pravica do pritožbe – 13. člen Zakona o splošnem upravnem postopku). Kršitev formalne in materialne zakonitosti omogoča stranki oziroma prizadeti osebi in celo organu, ki je odločbo izdal, da pred ali po nastopu dokončnosti ali celo pravnomočnosti odločbe uporabi še izredna pravna sredstva (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 34-35).

Po sodni praksi Vrhovnega sodišča Republike Slovenije (U 924/93-7, z dne 9.8.1995, VS12520) je načelo zakonitosti izraženo v 4. členu Zakona o splošnem upravnem postopku in zahteva, da smejo pristojni organi z upravnimi odločbami nalagati strankam le ukrepe, ki jih določa materialni zakon ali na podlagi zakona izdan predpis. To načelo pa tudi pomeni, da mora obrazložitev odločbe obsegati med drugim tudi navedbo predpisov in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekuje odločbo, navedeno v dispozitivu. Ker izrek izpodbijane odločbe nima opore v materialnem predpisu, obrazložitev odločbe pa ni v skladu z 209. členom Zakona o splošnem upravnem postopku, pomeni navedena pomanjkljivost bistveno kršitev pravil postopka.

Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi

To načelo ima osnovo že v ustavnih določilih, ki opredeljujejo enakost pred zakonom in enako varstvo pravic. Iz samega poimenovanja načela izhaja dvojna vloga organa, ki odloča v upravnem postopku, to je, da mora hkrati varovati zakonite pravice strank in drugih udeležencev v postopku in javne koristi (interese). Organ mora torej omogočiti strankam čim lažje uveljavljanje in varstvo njihovih pravic, hkrati pa (po uradni dolžnosti) varovati javno korist ter pravice drugih. Če se osredotočimo na zakonsko besedilo 7. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, ki normira načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi, ugotovimo naslednje dolžnosti organa oziroma uradne osebe, ki odloča v konkretnem upravnem postopku: organi morajo strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice, uradna oseba mora stranko opozoriti, kadar na podano dejansko stanje izve ali meni, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice iz materialnega predpisa, pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank mora organ nasproti njim uporabiti tiste s predpisi določene ukrepe, ki so za stranke ugodnejši, organ mora skrbeti, da nevednost in neukost stranke in drugih udeležencev v postopku nista v škodo pravic, ki jim gredo po zakonu (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 177-181).

Načelo materialne resnice

Materialna resnica zahteva skladnost ugotovljenih dejstev in stvarnih dejstev, v upravnem postopku ugotovljena dejstva morajo ustrezati objektivnemu dejanskemu stanju – stvarnosti (Androjna in Kerševan, 2006, str. 99).

Dejstva se ugotavljajo z dokazili, pri čemer se kot dokaz uporabi vse, kar je primerno za ugotavljanje stanja zadeve in kar ustreza posameznemu primeru. Tako se kot dokazi

uporabijo listine, priče, izvedenci, ogled, izjava stranke kot dokaz, vpogled in informatizirane evidence (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 184).

Načelo, ki je institut kazenskega prava, v upravnem postopku ne more biti podlaga za odločanje. Podlaga za odločanje v upravnih stvareh je dejansko stanje, ugotovljeno po načelu materialne resnice in načelu proste presoje dokazov (VS RS U 35/93-7 z dne 7.4.1994, VS10791). V pospešenem postopku pristojni organ preverja, ali so izpolnjene okoliščine, iz katerih glede na zakonske pogoje izhaja, da je prošnja očitno neutemeljena. Pri tem pa pristojni organ med drugim ugotavlja resničnost, logičnost in skladnost navedb prosilca za azil, saj tudi na ta način ugotavlja relevantno dejansko stanje (I Up 395/2007, z dne 10.5.2007, VS18630).

Načelo zaslišanja stranke

To načelo predstavlja temelj vsakega demokratičnega postopka. Stranki v postopku je treba dati možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in vseh okoliščinah, ki so pomembne za odločitev. Načelo zaslišanja vsebuje naslednje pravice: pravico udeleževati se postopka, v njem aktivno sodelovati, predlagati nova dejstva in nove dokaze, izpodbijati ugotovitve in navedbe organa in drugih strank, ter prič in izvedencev, predlagati izločitev uradne osebe, ki vodi postopek, ali izločitev javnosti na obravnavi (Bohinc in Tičar, 2007, str. 46).

Načelo proste presoje dokazov

Načelo je podrobno načelu samostojnosti uprave in pomeni, da o tem, katera dejstva je šteti za dokazana, presodi uradna oseba, pooblaščenca za vodenje postopka oziroma odločanje v upravni zadevi, po svojem prepričanju, na podlagi vestne in skrbne presoje vsakega dokaza posebej in vseh dokazov skupaj ter na podlagi uspeha celotnega postopka. Po tem načelu mora uradna oseba zbrati dokaze, jih vrednotiti, pri tem pa ni vezana na nobena pravila (Bohinc in Tičar, 2007, str. 47).

Načelo dolžnosti stranke govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice

Po tem načelu morajo stranke pred organom govoriti resnico in pošteno uporabljati pravice, ki so jim priznane z Zakonom o splošnem upravnem postopku in drugimi zakoni, ki urejajo upravni postopek. Za kršitev načela tako gre, če stranke pred organom govorijo neresnico ter nepošteno uporabljajo z zakoni določene pravice (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 199).

Dolžnost govoriti resnico sicer kot načelo velja za ves postopek, vendar pa je za stranko posebej sankcionirana, če s svojimi izjavami dokazuje resničnost dejanskega stanja, saj lahko v takem primeru nastopijo zanjo posledice kot pri krivem pričanju. Tako bo tudi stranka vselej posebej opozorjena od uradne osebe, ki vodi postopke, na njeno kazensko in materialno odgovornost, če bi podala krivo izjavo (Androjna in Kerševan, 2006, str. 114).

Načelo samostojnosti pri odločanju

V upravnem postopku določa, da organ vodi upravni postopek in odloča v upravnih zadevah samostojno, v okviru in na podlagi zakonov, podzakonskih predpisov, predpisov samoupravnih lokalnih skupnosti in splošnih aktov, izdanih za izvrševanju javnih pooblastil. Uradna oseba samostojno opravlja dejanja v upravnem postopku in v tem okviru ugotavlja dejstva in okoliščine ter na podlagi ugotovljenih dejstev in okoliščin uporablja predpise oziroma splošne akte, izdane za izvrševanje javnih pooblastil (Bohinc in Tičar, 2007, str. 48).

Načelo pravice do pritožbe

Zoper odločbo izdano na prvi stopnji ima stranka pravico pritožbe. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih zadevah ni dovoljena pritožba. Kadar je za odločanje na prvi stopnji pristojen predstavniški organ ali vlada, pritožba ni dovoljena. Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov samoupravnih lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 58).

Načelo ekonomičnosti postopka

Postopek je treba voditi hitro, s čim manjšimi stroški in čim manjšo zamudo za stranke in druge udeležence v postopku, vendar tako, da se priskrbi vse, kar je potrebno, da se lahko pravilno ugotovi dejansko stanje, zavarujejo pravice in pravne koristi stranke ter izda zakonita in pravilna odločba. Iz zakona izhajata dva bistvena elementa ekonomičnosti: hitrost (časovna dimenzija) in stroški (dimenzija varčnosti) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 213-214).

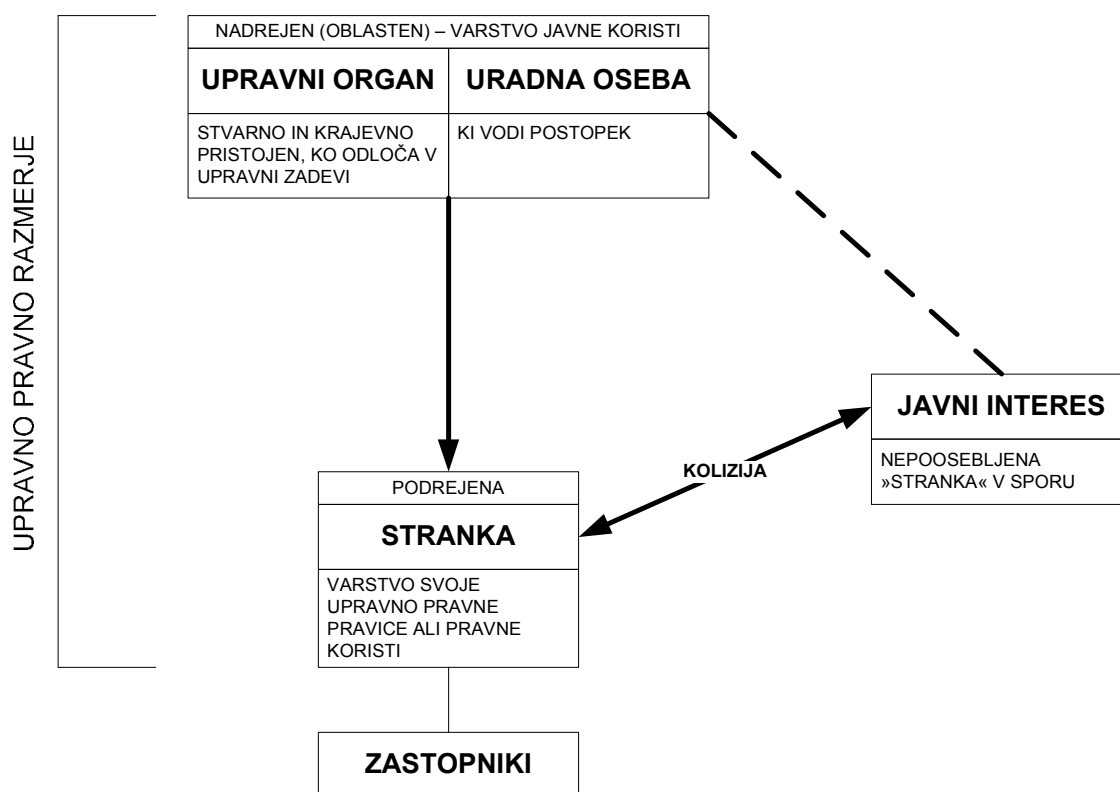
3 VARSTVO JAVNE KORISTI V UPRAVNIH ZADEVAH

3.1 SPLOŠNO

Pri odločanju v upravnih zadevah so organi dolžni varovati po eni strani pravice strank, po drugi strani pa tudi javne koristi in pravice drugih. Prav je v tem, da morajo organi, ki vodijo upravni postopek in odločajo v konkretnih upravnih zadevah, sočasno varovati tako javne koristi kot pravice posameznikov (strank in drugih), je tudi pomembna značilnost upravnega postopka. Pred izdajo odločbe o upravni zadevi mora organ ugotoviti vsa dejstva in okoliščine, ki so pomembne za odločitev, stranki pa mora omogočiti, da uveljavi in zavaruje svoje pravice in pravne koristi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 92).

Včasih se torej postopa po Zakonu o splošnem upravnem postopku, če področni zakon tako določi, tudi če gre za reševanje spornih pravnih razmerij med strankami z nasprotnimi interesi, vendar ob tem ni ogroženosti javnega interesa. Posredno tako zakonodajalec kot javni interes opredeli zaščito dejansko šibkejše stranke v sporu. Če upravna zadeva ni ugotovljiva niti iz procesnih znakov, štejemo, da gre za upravno zadevo, če gre poleg gornjih znakov pri odločanju tudi za vsaj potencialno ali že obstoječo, tj. aktualno kolizijo (nasprotje) med strankinim zasebnim in javnim interesom, kot slednjega opredeljujejo področni predpisi. V takem primeru gre za materialno definirano upravno zadevo. Potreba po zaščiti javnega interesa oziroma javne koristi kaže na to, da je potrebno upravno oblikovanje upravnopravnega razmerja oziroma ukrepanje. Zaščita javnega interesa je kljub zgoraj navedeni možnosti formalno definirane upravne zadeve brez ogroženosti javne koristi eden od temeljnih ciljev odločanja v upravnih zadevah. Če področni zakon eksplicitno ne določi drugače, tako domnevamo, da ne gre za upravno zadevo, če ni treba zaščititi nikakršne javne koristi. V teh primerih osebe zasebnega in javnega prava ter posamezniki sami urejajo medsebojna razmerja brez vpletanja oblasti ali v primeru spora rešujejo razmerja v pravdi pred sodiščem. Poudariti velja, da naj bi bil upravni postopek sicer v prvi vrsti namenjen varstvu javne koristi, čeprav sama – vsaj potencialna – ogroženost javnega interesa ni nujen pogoj za opredelitev zadeve kot upravne (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 14-15).

Slika 1: Udeleženci v upravno-pravnem razmerju



Vir: Jerovšek in Kovač (2010, str. 4)

3.2 POJEM JAVNE KORISTI OZIROMA JAVNEGA INTERESA

Kaj je javna korist, Zakon o splošnem upravnem postopku ne pove. Pove samo, da se določi z zakonom ali drugim predpisom. Vendar zakon pojem javne koristi posredno razloži, ko npr. opredeljuje izjemno nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih je treba storiti v upravni zadevi (144. člen Zakona o splošnem upravnem postopku), ali ko navaja razloge za izredno razveljavitev odločbe (278. člen Zakona o splošnem upravnem postopku). Tu našteva pravno zavarovane dobrine, ki pomenijo javno korist, kot npr. javni red, javna varnost, javna morala, neposredna nevarnost za življenje in zdravje ljudi ali premoženje, interesi gospodarstva. Javna korist je splošna korist organizirane širše skupnosti, opredeljena v predpisih ali iz njih izhajajoča, ki je nad koristjo posameznika (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 41).

Torej omejitve javne koristi pomeni, da se lastninska pravica posameznika (stranke) odvzame ali omeji v kolikor gre za nujne ukrepe v javnem interesu. Javni interes (korist) spada v vrsto vsebinsko nedoločenih pojmov. Tudi Zakon o splošnem upravnem postopku na splošno ne pove, v čem je bistvo javnega interesa, čeprav na določenem mestu, pri nujnih ukrepih v javnem interesu (2. odstavek 144. člena) našteva dobrine, ki spadajo v pojem javnega interesa (življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost, premoženje večje vrednosti). Po naštetih dobrinah lahko sklepamo, da gre pri javnem

interesu za takšen interes, ki je nad interesom posameznika. Javni interes je torej splošni interes, korist skupnosti na določenem območju (Androjna in Kerševan, 2006, str. 93).

Pojem javnega interesa ima dva elementa:

- vsebinski: gre za družbeno pomembno kategorijo, ki terja varstvo glede na vrednote večine članov družbene skupnosti, zato je v interesu večine ali celo vseh ljudi v tej (javnopравни) skupnosti, in
- formalni: vključitev splošne družbene koristi v veljavno pravo.

Zaradi kumulacije obeh elementov je posebej pomembna določnost področnih predpisov, saj ni mogoče voditi upravnega postopka v javnem interesu, če ta ni ustrezno in predvidljivo normiran. Varstvo javne koristi je zagotovljeno tako, da je primarno poslanstvo pristojnega upravnega organa, da v primeru kolizije z drugimi koristmi v postopku prednostno upošteva javni interes (Kovač et. al., 2012, str. 65-66).

Brian M. Barry je ločil besedi javni in interes z namenom, da v vsakdanjem diskurzu prikaže, da imata besedi popolnoma enak pomen, ko sta skupaj in ko jih uporabljamo ločeno v drugih kontekstih. Prvo je opredelil kaj je interes posameznika, kot približek je omenil, da je ukrep ali politika v interesu posameznika, če slednji poveča svoje možnosti za to, kar hoče. V interesu posameznika je biti svoboden, zdrav, imeti prosti čas in moč s katero vpliva na druge, to so tiste prve stvari za katere so interesantne za posameznika. Vendar določene racionalne osebe, ne bi nujno želele napredovanja njihovega interesa, ker bi bili načelni na določen način. Na interes posameznika lahko vpliva tudi interes, ki je določen politično. Na primer določena hitrost vožnje motorista na cesti ni v njegovem interesu, je pa v interesu pešca, da lahko prečka cesto in mu ustavi motorist, ki vozi po omejitvah. V interesu uvoznika surovin niso višje tarife blaga medtem, ko so v interesu prodajalca, saj mora tekmovati z drugimi tekmeci. Torej treba je razlikovati med interesom posameznika in interesom celotne skupnosti. Beseda javno, ki je nasprotje od besede zasebno pomeni, da nima neposredne zveze z katerokoli določeno osebo, lahko pa se neposredno nanaša na kateregakoli člana skupnosti. Tako je zakon državnega tožilstva, ali delo člana zakonodajne skupščine javno, storjeno dejanje iste osebe v odnosu do svoje družine, prijatelja ali neznanca postane zasebno. Kino ali park je javen vendar ne zaradi pogostega obiska državljanov, temveč zato ker je dostopen vsaki osebi, ki si zaželi vstopiti (povzeto po Barry, 1967, str. 191-196).

V upravnem postopku in pri odločanju v konkretnih upravnih zadevah morajo organi omogočiti strankam, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. Pri tem morajo organi skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javnim interesom, določeno z zakonom in drugim predpisom (1. odst. 7. člena Zakona o splošnem upravnem postopku).

Na javni interes mora organ gledati po uradni dolžnosti ob uvedbi postopka in ves čas med postopkom, zlasti pa še pri odločanju o upravnih zadevah. Brž ko ugotovi ali zve, da je treba glede na dejansko stanje za varstvo javne koristi uvesti upravni postopek, mora to storiti uradoma. Zaradi varstva javnega interesa imajo lahko položaj stranke v upravnem postopku tudi določeni posebni organi, izvršljiva odločba pa se lahko tudi izredno razveljavi. Po teh primerih je mogoče zaključiti, da ima javni interes vsekakor prednost

pred koristjo posameznika, seveda le tedaj, če ga je mogoče varovati v okviru in na podlagi zakonskih pooblastil (Androjna in Kerševan, 2006, str. 95).

Razlika med pojmom javna korist in javni interes, po večinskem mnenju avtorjev obstaja le v teoriji, čeprav nekateri menijo, da je pojem koristi bolj oprijemljiv oziroma izvršljiv od interesa (Kovač, 2010, str. 3).

3.3 USTAVNI IZVORI IN IZBRANI VIDIKI VARSTVA JAVNE KORISTI

Posameznik kot človek in državljan uresničuje svoje pravice in svoboščine v razmerju do drugih posameznikov ter zlasti v razmerju do države kot organizacije javne oblasti. Zato je že silovita Deklaracija o pravicah človeka in državljana razglasila načelo, po katerem so pravice človeka in državljana omejene samo z enakimi pravicami drugih ter z javno koristjo. To načelo je prevzela tudi naša ustava. Omejitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin določa ustava samo izjemoma. Ustava postavlja tudi več kriterijev, po katerih lahko zakonodajalec določa način omejevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin (javni red, interesi obrambe države, varnost države, javna varnost itn.) (Kocijančič, 2009, str. 111-112).

Ustavno sodišče Republike Slovenije (št. U-I 127/01-27, z dne 12.2.2004) z odločbo navaja, da je cepljenje proti nalezljivimi boleznim zakonska obveznost, ki se jo lahko opusti le, če so za to izpolnjeni pogoji. V tretjem odstavku 51. člena Ustave je vsebovano načelo prostovoljnosti zdravljenja, iz katerega izhaja prepoved, da nikogar ni mogoče prisiliti k zdravljenju, razen v izjemnih primerih, ki jih določa zakon.

Vendar je treba poudariti, da pravica zavrniti zdravljenje ni absolutna. To izhaja že iz tega, da Ustava v tretjem odstavku 51. člena izrecno dopušča omejitve, določene z zakonom. Z zakonom je torej dopustno določiti primere, ko je zdravljenje mogoče izvajati brez soglasja posameznika ali celo proti njegovi (izrecno izraženi) volji. Pojavlja se vprašanje kolizije med pravicami posameznika na eni strani in javnim interesom po zagotovitvi ustreznih ukrepov za varovanje zdravja prebivalstva na drugi strani. V primeru prve alineje prvega odstavka 22. člena Zakona o nalezljivih boleznih (UL RS, št. 69/1995, 25/2004, 47/2004, 119/2005, 33/2006, ZNB) (obvezno cepljenje) gre torej za poseg v nekatere človekove pravice – v pravico posameznika odločati o samem sebi, v pravico do varstva njegove telesne integritete (35. člen Ustave) in v pravico do prostovoljnega zdravljenja (tretji odstavek 51. člena Ustave). Cilj, ki ga je zakonodajalec zasledoval pri določitvi obveznega cepljenja, je preprečevanje širjenja nalezljivih bolezni. S tem naj bi se v čim večji meri zagotovilo varstvo posameznika pred okužbo in preprečil nastanek epidemij, ki so v preteklosti povzročile okvare zdravja, v nekaterih primerih pa tudi smrt velikega števila prebivalcev. Zakonodajalec je na podlagi prvega odstavka 51. člena Ustave dolžan sprejeti ukrepe, s katerimi se posameznikom in prebivalstvu v celoti zagotovi najvišja možna stopnja zdravja. Glede na to je imel za poseg v človekove pravice legitimen, to je stvarno upravičen cilj. S tega vidika obravnavani poseg ni dopusten, saj se po ustaljeni ustavnosodni presoji po tretjem odstavku 15. člena Ustave človekove pravice in temeljne svoboščine lahko omejijo zaradi pravic drugih oziroma zaradi javne koristi. Poleg tega, da lahko poseg v človekove pravice temelji le na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je

treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). V okviru sorazmernosti v ožjem smislu Ustavno sodišče tehta pomembnost s posegom prizadete pravice v primerjavi s pravico, ki se s tem posegom želi zavarovati, in odmeri težo posega sorazmerno s težo prizadetosti pravic. Ob presoji tega kriterija je Ustavno sodišče ugotovilo, da korist, ki jo prinaša cepljenje za zdravje posameznika in širše skupnosti, presega morebitno škodo, ki utegne nastati posameznikom zaradi stranskih pojavov tega ukrepa.

V slednjem primeru je zavezanka dolžna urediti obvezno prvo cepljenje za svojo hčer, zaradi varstva javne koristi. Vrhovno sodišče Republike Slovenije (št. U 728/2001, z dne 20.09.2001, VS18695) je z izpodbijano sodbo na podlagi 1. odstavka 59. člena Zakona o upravnem sporu (UL RS, št. 105/2006, 26/2007, 122/2007, 65/2008, 119/2008, 54/2009, 107/2009, 14/2010, 62/2010, 14/2011, 93/2011, 98/2011, ZUS-1) zavrnilo tožbo tožnikov zoper odločbo tožene stranke. Z navedeno odločbo je tožena stranka zavrnila pritožbo tožnikov zoper odločbo zdravstvenega inšpektorja Zdravstvenega inšpektorata Republike Slovenije, Območne enote Ljubljana, s katero je ta odločil, da je zavezanka dolžna za svojo hči, urediti obvezno prvo ponovno cepljenje proti davici, mrtvičnemu krču, oslovskemu kašlju, otroški paralizi, ošpicam, rdečkam in mumpsu, da rok ureditve začne veljati 60 dni po prejemu odločbe, da mora dokazati o opravljenem cepljenju predložiti Zdravstvenemu inšpektoratu Republike Slovenije, Območna enota Ljubljana in da pritožba zoper to odločbo ne zadrži njene izvršitve.

Ustava določa, da je zaradi varstva javne koristi, poleg obveznega cepljenja možna tudi razlastitev posameznikove pravice na nepremičnini. Razlastitev premoženja posameznika je opisana v naslednji sodbi.

Sodba upravnega sodišča Republike Slovenije (št. I U 420/2010, z dne 12.10.2010, UL0003906) opredeljuje razlastitev kot odvzem ali omejitev lastninske pravice na nepremičnini. Po 69. členu Ustave Republike Slovenije je dopustna le v javno korist in proti nadomestilu v naravi ali v odškodnini. Kot oblasten ukrep pomeni poseg v zasebno lastnino, ki je varovana z ustavno določbo (33. člen Ustave Republike Slovenije). Za poseg v ustavne pravice morajo biti izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 15. člena Ustave Republike Slovenije; v skladu z ustavnopravnim stališčem je poseg dopusten, če je primeren in nujen za varstvo pravic drugih in če je tudi sorazmeren v ožjem smislu torej, če obstaja sorazmerje med težo posega v prizadete pravice na eni strani ter s pomembnostjo s tem zavarovanih pravic, in koristjo, ki bi bila dosežena na drugi strani. Javna korist in z njo prej opisano tehtanje sorazmernosti, ima dva nivoja: ustavni pojem javne koristi najprej po vsebini zakonodajalec z opredelitvijo razlastitvenega namena (npr. za izgradnjo javne infrastrukture). Z zakonom je dopustnost razlastitve določena na abstraktni ravni. Pojem javne koristi in z njim povezano načelo sorazmernosti pa veže tudi organ, ki odloča o razlastitvi v konkretnem primeru. Ne glede na to, da je zakonodajalec določil namen, za katerega je razlastitev dopustna, temeljne predpostavke za razlastitev ne ugotavlja le s presojjo, ali je v obravnavanem primeru podano dejansko stanje, ki se ujema z zakonsko določenim razlastitvenim namenom, temveč tudi, ali je razlastitev nujna

za dosego tega namena, in pretehta javno koristnost konkretnega namena in težo posega v lastnino.

4 TEMELJNO NAČELO VARSTVA JAVNEGA INTERESA IN PRAVILA ZAKONA O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU O NJEGOVI ZAŠČITI

4.1 TEMELJNO NAČELO VARSTVA JAVNE KORISTI IN PRAVIC STRANK

Načelo varstva pravic strank in varstva javnih koristi je sestavljeno iz več delov podnačel. Ta prvenstveno (1) varujejo javni interes in (2) pravice strank ter določajo (3) sorazmernost in (4) pomoč neuki stranki. Pri ravnanju in odločanju morajo organi strankam omogočiti, da čim lažje zavarujejo in uveljavijo svoje pravice. Pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavljajo svojih pravic v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo določeno z zakonom ali z drugim predpisom. Kadar uradna oseba glede na dejansko stanje izve ali sodi, da ima stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne pravice, jo na to opozori. Pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank se nasproti njim uporabljajo tisti s predpisi določeni ukrepi, ki so zanje ugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 37).

Upravni postopek je namenjen zaščiti javnih koristi. Med organom in stranko nastopa interesno nasprotje, ker stranka uveljavlja svoje interese, organ pa v tem postopku brani/varuje javne koristi. Zato se vsak upravni postopek odvija v interesni koliziji. Stranka ima pravico uveljavljati tiste pravice in pravne koristi, ki jih priznava zakon. Preseganje teh pravic pomeni poseganje v javne koristi. Organ mora ves čas postopka varovati zakonite pravice stranke, jo nanje opozarjati, če stranka ni navzoča, jo mora pozvati v postopek in ji omogočiti, da uveljavi in zavaruje svoje pravice. Preprečiti pa ji mora tiste interese, ki predstavljajo poseg v javne koristi, le – te organ varuje po uradni dolžnosti v vsaki fazi postopka (Bohinc in Tičar, 2007, str. 44-45).

Pri izvajanju temeljnega načela o varstvu pravic strank organ ne sme pretiravati, da bi zaradi olajšav stranki, ki mora končno tudi sama varovati svoje pravice in pravne koristi, onemogočil pravice drugih oseb ali javne koristi. Fizična ali pravna oseba, ki npr. zahteva izdajo gradbenega dovoljenja, pričakuje, da mu bo lokacija oziroma gradnja objekta dovoljena v vsem zamišljenem obsegu, sosedom pa je do tega, da jim novi objekt ne bo zapiral svetlobe, kvaril zraka, povzročal vlažnosti itd. Pri izdaji gradbenega dovoljenja mora torej organ upoštevati, da lokacija oziroma gradnja novega objekta ne bo v škodo pravicam teh sosedov in seveda tudi ne v nasprotju z javnimi koristmi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 92-93).

Varstvo koristi stranke obenem od uradne osebe zahteva, da v postopku opozori drugo osebo oziroma nasprotno stranko na njene pravice, če jih stranka uveljavlja v njeno škodo. To načelo tudi obvezuje uradno osebo, da v primerih, ko v zvezi z danim dejanskim stanjem izve ali misli, da ima oseba ali stranka v postopku podlago za uveljavitev kakšne materialne pravice, jo na to opozori. Omejena obveznost organa se prepleta z načelom o pomoči neuki stranki, slednja se namreč ne omejuje samo na dolžnost poučevanja o procesnih pravicah v upravnem postopku. Pouka o procesnih

pravicah ni mogoče ločiti od pouka o materialnih pravicah, ker so prve povezane z drugimi. Zato je uradna oseba dolžna opozoriti vsakogar na možnost, da lahko uveljavi materialno pravico, kadar glede na dano dejansko stanje izve ali misli, da ima opozorjeni podlago za uveljavitev kakšne pravice. Podnačelo sorazmernosti dopušča, da se v postopku zoper stranke lahko uporabljajo različni predpisi in ukrepi, kot npr. v inšpekcijskih zadevah. V takih primerih zakon od organa zahteva, da naloži tisti ukrep, ki je za stranko najugodnejši, če se z njimi doseže namen predpisa ali doseže enakovredna, vendar za stranko ugodnejša odločitev med dvema možnima odločitvama. Če se npr. po materialnem zakonu brez gradbenega dovoljenja zgrajeni objekt lahko odstrani ali gradnja legalizira, mora organ med tema možnostma težiti k legalizaciji. To načelo ugodnejšega ukrepa zoper stranko ima v poglavju o pritožbi tudi svojo pritožbeno izpeljavo (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 38-43).

4.2 ZASTOPNIKI JAVNE KORISTI PO ZAKONU O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU

Državni tožilec, državni pravobranilec in drugi državni organi, ki so po zakonu upravičeni v upravnem postopku zastopati javne koristi, imajo v mejah takega pooblastila pravice in dolžnosti stranke (1. odst. 45. člena Zakona o splošnem upravnem postopku). Organi iz prvega odstavka tega člena ne morejo imeti v upravnem postopku večjih pravic, kot jih imajo stranke (2. odst. 45. člena Zakona o splošnem upravnem postopku).

Državno pravobranilstvo na podlagi usmeritvenih navodil zastopanege pred sodišči zastopa državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe. Naloge državnega pravobranilstva opravljajo generalni državni pravobranilec, državni pravobranilci in pomočniki državnih pravobranilcev. Z zakonom je nedvomno vsebinsko najzahtevnejša naloga državnega pravobranilca kot zastopnika javne koristi v upravnem postopku. Položaj državnega pravobranilca v upravnem postopku izhodiščno določa 45. člen Zakona o splošnem upravnem postopku, in sicer državni tožilec, državni pravobranilec in drugi državni organi, ki so po zakonu upravičeni v upravnem postopku zastopati javne koristi, imajo v mejah takega pooblastila pravice in dolžnosti stranke. Zakon torej izrecno našteva državne organe, ki so po zakonu upravičeni zastopati javne koristi, in med te sodi tudi državni pravobranilec kot imenovana oseba, ki opravlja naloge državnega pravobranilca. Državni organi imajo namreč pravice in dolžnosti stranke le v mejah pooblastil, ki pa običajno z zakonom niso natančno določena. Praviloma so pooblastila razvidna iz določb, ki opredeljujejo položaj in funkcije državnega organa. Zakon daje državnemu pravobranilcu kot varuhu javnih koristi položaj stranke, ne pa tudi lastnosti stranke po vsebini, to je glede pravic, obveznosti in pravnih koristi, ki jih ima lahko le stranka. Državni pravobranilec kot zastopnik javne koristi tako lahko sodeluje v postopku, vloži pritožbo zoper upravni akt in predlaga obnovo postopka, če odločba posega v javne koristi. Za aktivno legitimacijo v postopku odprave in razveljavitve odločbe po nadzorstveni pravici in ničnosti odločbe državni pravobranilec ne potrebuje argumentov zaščite javne koristi.

Državno pravobranilstvo na podlagi usmeritvenih navodil zastopanege pred sodišči zastopa državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe. Naloge državnega pravobranilstva opravljajo generalni državni pravobranilec, državni pravobranilci in pomočniki državnih pravobranilcev. Poleg zakonitega zastopanja države

pred sodišči, med katere sodi tudi upravno sodišče, državno pravobranilstvo oziroma državni pravobranilec opravlja tudi druge naloge, določene z zakonom. Med te naloge nedvomno sodijo naloge, določene z Zakonom o splošnem upravnem postopku, ki so posamično opredeljene v nadaljevanju. Zakon o državnem pravobranilstvu (UL RS, št. 20/1997, 56/2002, 17/2006, 41/2006, 1/2007, 57/2007, 94/2007, 77/2009, ZDPra) državnega pravobranilca v 1. členu ne opredeljuje kot zastopnika javnih koristi v upravnem postopku, temveč njegova pooblastila opredeljuje s sklicevanjem na naloge, določene z zakonom. V zvezi z nalogami, opredeljenimi z zakonom, je treba še dodatno razlikovati položaj državnega pravobranilca v upravnem postopku kot stranke – zastopnika javnih koristi ali kot zastopnika – pooblaščenca države, njenih organov v sestavi, ki so pravne osebe, kadar te nastopajo kot stranke v upravnem postopku. V tem položaju zastopnika stranke državno pravobranilstvo nastopa le na podlagi pooblastila države ali državnega organa. Pred upravnimi organi državno pravobranilstvo torej praviloma zastopa subjekte le na podlagi pooblastila in državno pravobranilstvo mora prevzeti zastopanje oziroma ga ne sme odkloniti (Seibert, 2011, str. 1-2).

V sodni praksi upravnega sodišča Republike Slovenije (št. U 413/2011, z dne 15.12.2011, UL0005380) je povedano, da je javno korist v upravnem postopku v prvi vrsti dolžan varovati upravni organ, ki je pristojen za odločanje, kar vključuje tudi odločanje na drugi stopnji (7. člen Zakona o splošnem upravnem postopku), ter državni tožilec in državni pravobranilec (1. odstavek 45. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, 4. odstavek 229. člena Zakona o splošnem upravnem postopku). Oseba, ki meni, da v upravnem postopku javna korist ni bila varovana, mora dati pobudo državnemu pravobranilcu za njegovo aktivno udeležbo v upravnem postopku oziroma upravnem sporu. Tožbo v upravnem sporu lahko vloži tudi zastopnik javnega interesa, na podlagi pooblastila vlade, ko ta ugotovi, da je bil z upravnim aktom kršen zakon v škodo javnega interesa.

Primer zastopnika javnega interesa na sodišču je vložena tožba, ki jo je v korist javnega interesa vložilo državno pravobranilstvo zoper odločbo pristojnega inšpektorja, ki je prepovedal izvajanje vseh del na skladišču radioaktivnih odpadkov, je lep primer uspešne intervencije državnega pravobranilca kot zastopnika javnega interesa z vložitvijo tožbe. Upravno sodišče je tožbo državnega pravobranilca zavrnilo in ugotovilo, da škode javne koristi ni mogoče razlagati na široko tako, da gre za poseg v javno korist vedno, kadar je kršen zakon. Škoda mora biti konkretno izkazana v tem smislu, da je znatna in je že nastala, oziroma da neposredno preti. Pritožbi državnega pravobranilca je Vrhovno sodišče ugodilo, saj je presodilo, da obstaja objektivna nevarnost, da bi že zaradi same kršitve zakona prišlo do škode na zavarovanih dobrinah, kar predstavlja škodo javni koristi. Pri posegih v jedrske objekte ni treba, da bi škoda že nastala ali neposredno grozila, da nastane, ampak bi že zaradi nespoštovanja predpisov na področju jedrske varnosti lahko prišlo do katastrofalnih posledic za zdravje večjega števila ljudi v prizadetem okolju. Istočasno je drugostopno sodišče tudi izrecno priznalo aktivno legitimacijo državnemu pravobranilcu, saj je ta v tožbi ustrezno pojasnil in obrazložil, da škoda za javno korist zaradi kršitve zakona izhaja že iz same narave stvari (Seibert, 2011, str. 7).

4.3 ZAČETEK POSTOPKA IN DOKAZNO BREME V POSTOPKU

Upravni postopek se lahko po Zakonu o splošnem upravnem postopku začne na dva alternativna načina, odvisno od interesa, ki se uveljavlja (strankin ali javni). Po Zakonu o splošnem upravnem postopku veljata dve načeli, načelo oficialnosti (uradna maksima), ki terja varstvo javne koristi in zato uvedbo in izvajanje postopka po uradni dolžnosti, in načelo dispozitivnosti (zasebna maksima), ki prepušča iniciativno za začetek in nadaljevanje postopka stranke, če se v postopku uveljavlja le njen zasebni interes. Včasih je tudi v posebnem upravnem postopku možno začeti postopek kot po Zakonu o splošnem upravnem postopku na oba načina, če to terjata tako varstvo pravic strank kot javni interes (npr. zaščita otroka) (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 146).

Zaradi prepletenosti javne koristi s koristjo posameznika v konkretnih stvareh veljata za začetek upravnega postopka obe pobudi oziroma načeli. Načelo oficialnosti in načelo dispozitivnosti pa ne veljata le za začetek upravnega postopka (125. Člen Zakona o splošnem upravnem postopku), temveč tudi za vodenje in vsebino upravnega postopka in končno še za ustavitev tega postopka.

V zadevah v katerih je za začetek upravnega postopka potrebna zahteva stranke, je taka zahteva pogoj tudi za vodenje postopka (128. člen Zakona o splošnem upravnem postopku). Če stranka umakne zahtevo, se postopek ustavi (1. Odstavek 131. člena Zakona o splošnem upravnem postopku), nadaljuje pa se, če je nadaljevanje postopka v javnem interesu ali če to zahteva stranka z nasprotnim interesom ali če to terja interes drugih strank pri skupnem zahtevku. Takoj ko organ ugotovi ali izve, da je glede na dejansko stanje treba za varstvo javne koristi uvesti upravni postopek, mora to storiti po uradni dolžnosti, a samo, če sta določeno ravnanje ali opustitev opredeljena v javnem interesu in je organ za to pristojen po materialnem pravu (Kovač et. al., 2012, str. 88).

Začetek upravnega postopka po uradni dolžnosti, glede na javno korist prevladuje v upravnem postopku načelo oficialnosti. Kot pobudnik za začetek postopka zaradi varstva javne koristi je zato poklican organ, ki je pristojen za konkretno upravno zadevo. Pristojni organ ugotavlja ali je obstoječe dejansko stanje takšno, da je ogrožena javna korist in da jo je treba zaradi tega z določenimi ukrepi zavarovati (npr. začeti postopek za prepoved uporabe prostorov in naprav, ki ogrožajo življenje in zdravje ljudi). Pri postopku po uradni dolžnosti je prvi dan uvedbe postopka, ko organ opravi prvo dejanje v namen postopka. Začetek upravnega postopka na zahtevo stranke ima za cilj varstvo javnega interesa (koristi). Zaradi takšnega varstva se bo stranki naložila ali povečala kakšna obveznost oziroma ukinila, omejila ali zmanjšala kakšna pravica. Če se postopek začne na zahtevo stranke je prvi dan teka postopka dan vložitve popolne vloge (povzeto po Androjna in Kerševan, 2006, str. 276-278).

V sodbi upravnega sodišča Republike Slovenije (I U 672/2011, dne 12.1.2012, UL0005685), je inšpektor označil objekt kot nelegalno gradnjo, ter je odredil rušenje objekta, zaradi varstva javne koristi. Torej po slednji sodbi pridemo do spoznanja, da se začetek upravnega postopka začne zaradi varstva javne koristi, zgradbo se zruši v primeru, da je zdravju škodljiva in v nasprotju z javnim interesom, saj predstavlja tveganje za širjenje bolezni.

Ukrepi gradbenih inšpektorjev se izrekajo zaradi varovanja javne koristi, kar je tudi v preprečevanju nezakonitih posegov v prostor, saj slednji že zato, ker so narejeni brez ustreznih upravnih dovoljenj, lahko predstavljajo nevarnost za življenje in zdravje ljudi (Vrhovno sodišče, I UP 468/2007, z dne 5.7.2007, VS18958).

Da se postopek v vsebinskem smislu začne so potrebne procesne predpostavke, te morajo obstajati ves čas postopka in na njih mora paziti organ sam od sebe. Če procesne predpostavke niso predložene za začetek postopka se vloga zavrže s sklepom. Predpostavke so, da mora biti predmet postopka vedno upravna zadeva, oseba v vlogi stranke mora izpolnjevati pogoje biti stranka, zahteva ali vloga mora biti vložena v predpisanem roku, o isti zadevi še ni smelo biti odločeno niti ne sme teči postopek (povzeto po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 146-147).

Temeljno pravilo materialnega dokaznega bremena je, da dokazno breme nosi tisti, ki zatrjuje obstoj določenega dejstva, in ne tisti, ki ga zanika. Lažje je dokazovati, da nekaj obstaja, kot da ničesar ni oziroma ne obstaja. Uspeh dokazovanja stranke, ki nosi materialno dokazno breme, prevale procesno dokazno breme na nasprotno stranko, ki mora z nasprotnim dokazom izničiti uspeh glavnega dokaza (Vrhovno sodišče Republike Slovenije, II Ips 673/2008, VS0014814, dne 12.1.2012).

4.4 NUJNI UKREPI V JAVNEM INTERESU IN SKRAJŠANI UGOTOVITVENI POSTOPEK

Po 4. točki 1. odstavka 144. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, lahko organ po skrajšanem postopku takoj odloči o stvari, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni mogoče odlagati, in so dejstva, na katera se mora opirati odločba, ugotovljena ali vsaj verjetno izkazana. Nujni ukrepi so podani, če obstaja nevarnost življenje in zdravje ljudi, za javni red in mir, za javno varnost ali za premoženje večje vrednosti. Ali je dejansko stanje takšno, da je treba nujno in brez odlašanja ukrepati v javnem interesu, presoja organ glede na okoliščine posameznega primera in predpise, ki določajo ukrepanje za varstvo javne koristi (predpisi o varstvu premoženja in življenja ljudi pred požari, poplavami in drugimi naravnimi nesrečami, o varstvu prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi, o varstvu javnega miru in reda itd). Če je treba nujno ukrepati v javnem interesu ne bi bilo smotno izvesti posebnega ugotovitvenega postopka, ker v tem primeru ne bi bilo zagotovljeno uspešno varstvo javne koristi (Androjna in Kerševan, 2006, str. 313).

Za nujne ukrepe v javnem interesu gre v primerih, ki jih določajo predpisi o varstvu premoženja in življenja ljudi pred požari, poplavami in drugimi naravnimi nesrečami, o varstvu prebivalstva pred nalezljivimi boleznimi, o varstvu javnega reda itd. Po 1. odstavku citiranega določila, kadar gre za nujne ukrepe v javnem interesu po 4. točki 1. odstavka 144. člena Zakona o splošnem upravnem postopku, lahko pristojni organ odloči tudi ustno. Če ustno odloči, lahko odredi, da se odločba takoj izvrši (2. odstavek 211. Člena Zakona o splošnem upravnem postopku). Stranki mora na njeno zahtevo izdati pisno odločbo najpozneje v osmih dneh, ko je to zahtevala. Zahtevo lahko poda stranka po osmih dneh od ustne odločbe (3. odstavek 211. člena Zakona o splošnem upravnem postopku).

Vrhovno sodišče Republike Slovenije (št. Up523/2003, z dne 04.12.2003, VS15579) je leta 2003 zavrnilo tožbo in potrdilo sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani, št. U2271/2002-8 z dne 5.2.2003. Z izpodbijano sodbo je upravno sodišče ugodilo tožbi tožnice, odpravilo odločbo tožene stranke in ji zadevo vrnili v ponovni postopek. S prvostopenjsko odločbo so bili tožnici kot materi odvzeti mladoletni otroci ter nameščeni v rejniško družino. V obrazložitvi sodbe sodišče navaja, da je med strankama sporna odločitev prvostopnega organa, s katero je bilo ustno določeno, da se tožnici odvzamejo otroci in oddajo v rejo.

V 88. členu Zakona o socialnem varstvu (UL RS, št. št. 54/1992, 56/1992, 42/1994, 1/1999, 41/1999, 36/2000, 54/2000, 26/2001, 110/2002, 2/2004, 7/2004, 36/2004, 21/2006, 105/2006, 114/2006, 3/2007, 23/2007, 41/2007, 61/2010, 62/2010, 57/2012, ZSV) je določeno, da kadar odločajo centri za socialno delo v upravnih stvareh o pravici in koristi otroka, morajo v posebnem ugotovitvenem postopku pred odločitvijo pridobiti mnenje strokovne komisije in razpisati ustno obravnavo. Ob takojšnji zakonski ureditvi odvzem otroka staršem po skrajšanem postopku ni možen. Že iz tega razloga je bila odločitev prvostopnega organa nezakonita. Po Zakonu o splošnem upravnem postopku lahko organ po skrajšanem postopku takoj odloči o stvari, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, ki jih ni možno odlagati. Tožena stranka v pritožbi uveljavlja vse pritožbene razloge. Ne strinja se s stališčem, da odvzem otroka staršem po skrajšanem postopku ni možen.

Nujni ukrepi niso podani le v primerih, ki jih določajo predpisi, kot jih našteva sodišče prve stopnje. Mednje je potrebno šteti tudi ukrepe za zaščito koristi otrok. Otroci uživajo človekove pravice in temeljne svoboščine v skladu s svojo starostjo in zrelostjo. Po določbah Konvencije organizacije združenih narodov o otrokovih pravicah so otrokove koristi glavno vodilo. Ukrepanje zaradi zaščite otrokovih pravic je šteti za ukrepanje v javnem interesu. Ob izpeljavi celotnega posebnega ugotovitvenega postopka bi lahko otrok še naprej ostal v istem okolju in izpostavljen psihičnemu ali fizičnemu nasilju in zanemarjanju. To bi mu lahko povzročilo nepopravljivo škodo. Glede na določbe 88. člena Zakona o socialnem varstvu, 120. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (UL RS, št. 15/1976, 30/1986, 1/1988, 1/1989, 14/1989, 13/1994, 82/1994, 29/1995, 26/1999, 60/1999, 70/2000, 64/2001, 110/2002, 42/2003, 16/2004, 69/2004, 101/2007, 122/2007, 90/2011, ZZZDR), ki se nanašajo na zakonsko ureditev odvzema otroka staršem, tudi po presoji pritožbenega sodišča odvzem otroka staršem po skrajšanem postopku ni možen.

4.5 (NE)ZMOŽNOST PORAVNAVE JAVNEGA INTERESA

Zakon o splošnem upravnem postopku uvaja poravnavo kot eno od možnosti izvedbe upravnega postopka, saj gre pri tem za klasični institut civilnega pravnega postopka, ki je namenjen reševanju spora med strankama na temelju delnega popuščanja in prepoznavanja nasprotnih zahtevkov. V upravnem postopku gre praviloma za odločanje o javnih pravicah in javnopravnih interesih, torej za odločanje o zahtevkih, ki jih ima stranka nasproti državi, ta pa jih lahko njej prizna le, če so izpolnjeni za to predpisani pogoji, kot določa načelo zakonitosti (6. člen Zakona o splošnem upravnem postopku). Poravnava v upravnem postopku se lahko izvede le v primeru, da se na podlagi določitve s strani zakonodajalca v upravnem postopku odloča o sporu med strankami, torej da gre za obliko

zasebnopravnega spora, v katerem upravni organ presodi o vprašanju, katera stranka je dolžna drugi stranki kaj dati, storiti ali opustiti. Torej ne gre za oblikovanje javnopravnega razmerja med organi in stranko, temveč za oblikovanje zasebnopravnega razmerja med nasprotnimi strankami na podlagi njihove medsebojne poravnave. Tak primer odločanja je v upravnem postopku le izjema, saj o sporih med strankami praviloma odločajo sodišča (povzeto po Androjna in Kerševan, 2006, str. 295-296).

Poravnava je mogoča:

- ko v postopku sodeluje dvoje ali več strank,
- ko gre za nasprotujoče si zahteve oziroma interese,
- ko gre za zahteve, s katerimi stranke lahko razpolagajo.

Lahko rečemo, da je poravnava v svojem bistvu pogodba (sporazum, dogovor) strank, ki sklenitev omogočijo tako, da se uskladijo, s čimer postane nadaljevanje upravnega postopka nepotrebno. Poravnava je lahko popolna ali delna. Če je popolna, ko se torej stranke poravnajo v celoti, se postopek ustavi, pri delni poravnavi pa se ustavi le glede tistih točk, za katere je sklenjena poravnava, za preostali del pa se postopek nadaljuje (Grafenauer, 2001, str. 128-129).

V javnem interesu sta hitro reševanje sporov in reševanje sporov s poravnavo. Če v postopku nastopajo stranke z nasprotujočim si zahtevki, si mora uradna oseba, ki vodi postopek, po uradni dolžnosti prizadevati, da bi se stranke poravnale. Gre za nepravo poravnavo, ker se stranke ne poravnajo z organom (to bi šlo na račun javnega interesa kar je nezakonito), pač pa med seboj. Poravnava ni dovoljena, če bi bila v nasprotju z javno koristjo, javno moralo in s pravno koristjo drugih. O poravnavi se piše zapisnik, ki je izvršilni naslov sklenjene poravnave. Nato še se izda sklep o delni ali popolni ustavitvi postopka, zoper katerega je dovoljena pritožba, če ta ni v skladu s sklenjeno poravnavo (povzeto po Jerovšek in Kovač, 2010, str. 150-151).

Torej poravnava ni nikoli možna med organom in stranko temveč le med strankami z nasprotnim interesom.

Zato v upravnih postopkih, v katerih se odloča o javnopravni pravici, pravni koristi ali obveznosti, poravnava ni mogoča, postopek se mora končati z odločbo, v kateri oblastni organ avtoritativno odloči o priznanju pravice ali pravne koristi oziroma naložitvi obveznosti tako, da je zadoščeno javnemu interesu (Kovač et al., 2012, str. 227).

Poravnava za razliko od mediacije pomeni bistveno soočenje in uravnoteženje različnih strank ali interesov v postopku. Po zakonu o splošnem upravnem postopku je poravnava možna kot sporazum, vendar izključno med zasebnimi strankami z nasprotujočimi si interesi. Ne moremo trditi, da je mediacija in poravnava protiustavna pri vseh zadevah v okviru javnega zakona, čeprav v večini primerov so bolj ali manj neprimerna (Kovač, 2010, str. 9-10).

Mediacija je oblika alternativnega ali mirnega reševanja sporov za omejeno uporabo v upravnem postopku, kjer je vključena ena zasebna stranka medtem, ko mora na drugi strani organ zaščititi javni interes, čeprav obstaja le mala možnost navzkrižja med zasebno in javno koristjo. Glavne prednosti alternativnega reševanja sporov so enostavnejši in bolj prilagodljiv postopek, reševanje sporov v skladu z načelom

pravičnosti, pravične poravnave in večja diskretnost, kot tudi med drugimi večja sprejemljivost odločitve s strankami. Obstaja več oblik alternativnega reševanja sporov v upravnih zadevah in sicer notranji nadzor, sprava in mediacija, sporazumna poravnava (če niso prepovedane z nacionalno zakonodajo) in arbitraže. Mediacija je postopek, v katerem stranke, ki jim pomagajo nevtralne tretje osebe oziroma mediator skušajo prostovoljno in mirno rešiti spor, ki se nanaša na določeno pogodbeno ali drugo pravno razmerje. Mediacija spada v postopke, katerih cilj je pospešiti in ne odločati, njen cilj je, da mediator kot tretja in nevtralna oseba proceduralno vodi stranke, da same najdejo rešitev, ki je vsaj minimalno sprejemljiva za vse vpletene. Za razliko od sodnika, mediator ne odloča v postopku v smislu vsebine, ampak le izvaja proces iskanja dogovora, s svojo dejavnostjo (Kovač, 2010, str. 7-9).

4.6 PRAVNA SREDSTVA ZA ZAŠČITO JAVNE KORISTI PO ZAKONU O SPLOŠNEM UPRAVNEM POSTOPKU

Pravno sredstvo je z ustavo oziroma z zakonom določeno procesno dejanje (pravna institucija), s katerim se pri pristojnem organu začne oziroma sproži postopek za presojo in ugotovitev skladnosti konkretnega upravnega akta (odločbe, sklepa) z abstraktno pravno normo. Namen pravnih sredstev je zagotoviti pravilno in zakonito delo ter odločanje, to je zakonitost v materialnem in formalnem smislu ter varovati pravice strank in zavarovati javne koristi.

Pravna sredstva v okviru upravnega postopka delimo na:

- redna pravna sredstva, ki so pravzaprav nadaljevanje rednega upravnega postopka. Edino redno pravno sredstvo po Zakonu o splošnem upravnem postopku je pritožba (z zakonom se v okviru posebnih upravnih postopkov lahko imenuje tudi drugače), s katero se izpodbija konkretni upravni akt, ki še ni postal dokončen;
- izredna pravna sredstva, to so pravna sredstva, ki omogočajo presojo zakonitosti dokončnih upravnih aktov. Izredna pravna sredstva po Zakonu o splošnem upravnem postopku so: obnova postopka; sprememba in odprava odločbe v zvezi z upravnim sporom; odprava in razveljavitev odločbe po nadzorstveni pravici; izredna razveljavitev odločbe; ničnost odločbe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 543-544).

Pravna sredstva morajo biti glede na njihov opredeljen namen učinkovita. Nujnost učinkovitega pravnega sredstva izrecno poudarja Ustava Republike Slovenije v 25. členu in v smislu hitrega in učinkovitega obravnavanja zadev v 23. členu Ustave Republike Slovenije in po 6. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 205).

Če se krši načelo varstva javne koristi je za nekatera pravila predvidena pritožba ali obnova postopka. Pritožba je redno, devolutivno in načeloma suspenzivno pravno sredstvo. Je temeljno pravno sredstvo upravnega postopka, ki predstavlja instrument varstva pravic strank, varstva zakonitosti in zagotovitve koherentnosti upravnega sistema in enakosti strank pred zakonom (Kovač et al., 2012, str. 360).

Za področje upravnega postopka velja, da ima zoper odločbe, izdano na prvi stopnji, stranka pravico do pritožbe, pritožbo pa lahko vloži tudi vsaka druga oseba, če odločba posega v njene pravice ali pravne koristi, pa tudi državni tožilec in državni pravobranilec, če je z odločbo prekršen zakon v škodo javnih koristi. Samo z zakonom je mogoče predpisati, da v posameznih upravnih stvareh pritožba ni dovoljena, če je na drug način zagotovljeno varstvo pravic strank in zakonitosti. Pritožba je vezana na rok, v primerih nujnih ukrepov v javnem interesu, ko je organ odločil ustno, teče rok od dneva, ko je vročena pisna odločba, če pa stranka pisne odločbe ni zahtevala, ugasne pravica do pritožbe z dnevom izteka roka, v katerem je lahko zahtevala izdajo pisne odločbe. Po zakonu o splošnem upravnem postopku (229. člen) lahko državni tožilec in državni pravobranilec vložita pritožbo zoper odločbo, s katero je prekršen zakon v korist stranke in v škodo javnih koristi v istem roku, kot bi jo lahko vložila stranka. Odločba zoper katero pritožbeni rok še teče, se lahko izvrši če zakon tako določa, če gre za nujne ukrepe v javnem interesu, s katerimi ni mogoče odlašati (Grafenauer, 2001, str. 185-187).

Obnova postopka je v praksi najpogosteje uporabljeno izredno pravno sredstvo. Pri obnovi postopka gre za to, da se ponovno izvede postopek, ki je bil v določeni upravni stvari končan z izdajo dokončne odločbe. Obnova upravnega postopka se lahko začne na predlog državnega tožilca ali državnega pravobranilca, ne glede na to, ali je bil udeležen v prejšnjem postopku. Državni tožilec in državni pravobranilec lahko predlagata obnovo postopka ob enakih pogojih kot stranka, če odločba posega v javno korist. Obnova postopka po uradni dolžnosti se začne le, če to zahteva javni interes (Grafenauer, 2001, str. 204-207).

4.7 IZVRŠBA

Izvršba, kot je urejena v zakonodaji, je pravna institucija, ki omogoča prisilno realizacijo pravnega razmerja oziroma odločitve, ki je izražena v dispozitivu odločbe. Do izvršbe (eksekucije) kot stopnje postopka pride le izjemoma, če je to glede na naravo upravne zadeve potrebno in če zavezanec noče prostovoljno izvršiti obveznosti, ki so mu naložene z odločbo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 625).

V številnih primerih do izvršbe sploh ne pride, ker stranka (zavezanec) sama prostovoljno in brez prisiljevanja ravna po konkretnem upravnem aktu ali pa je pravni učinek dosežen že samo izdajo upravnega akta (Androjna in Kerševan, 2006).

Izvršba se vodi v postopkih, kjer je bila izdana odločba ali akt s pravno naravo odločbe oziroma sklepa kot posamičnih upravnih aktov, ki stranki zavezancu nalagajo določene upravnopravne obveznosti, bodisi v javnem interesu bodisi v priznanem interesu druge, upravičene stranke. Te obveznosti so:

- materialnopravne (kot sta plačilo davka ali rušenje črne gradnje) ali
- procesne (na primer plačilo denarne kazni zaradi motenja reda ali izročitev zavarovanega dokazila po sklepih v skladu s 111. ali 206. členom Zakona o splošnem upravnem postopku) (Kovač et. al., 2012, str. 317).

Izvršba odločbe, izdane v upravnem postopku, se opravi zato, da se izterja denarna terjatev ali izpolni nedenarna obveznost. Če je pri tem izvršbo mogoče opraviti na več načinov in z različnimi sredstvi, se izvršba opravi na tak način in s takim sredstvom, ki sta za zavezanca najmilejša, pa se z njimi vendarle doseže namen izvršbe (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 625).

Da se izvršba lahko začne, mora biti izdan sklep od dovolitvi izvršbe oziroma sklep o izvršbi po uradni dolžnosti (290. člen Zakona o splošnem upravnem postopku), katerega najpomembnejši sestavni del je določitev sredstva izvršbe. Sklep izda izvršilni organ, tj. sodišče, davčni urad in zavarovanja lahko upravljajo tudi izvršitelji po Zakonu o izvršbi in zavarovanju (UL RS, št. 51/1998, 72/1998, 11/1999, 89/1999, 11/2001, 75/2002, 87/2002, 70/2003, 83/2003, 91/2003, 40/2004, 132/2004, 46/2005, 96/2005, 17/2006, 30/2006, 44/2006, 69/2006, 110/2006, 115/2006, 3/2007, 93/2007, 6/2008, 37/2008, 45/2008, 113/2008, 28/2009, 47/2009, 48/2009, 57/2009, 51/2010, 26/2011, 14/2012, ZIZ). Policija je izvršilnemu organu na njegovo zahtevo dolžna pomagati. Seveda ne opravlja izvršbe, ampak skrbi za varnost izvršiteljev, če je to potrebno (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 232).

Izvršljiva je tista odločba, ki se po predpisih lahko izvrši. Po določbah drugega odstavka 224. člena Zakona o splošnem upravnem postopku postane odločba prve stopnje izvršljiva:

- ko se vroči stranki, če pritožba ni dovoljena,
- ko preteče rok za pritožbo, če pritožba ni bila vložena,
- ko se vroči stranki, če pritožba ne zadrži izvršitve,
- ko se stranki vroči odločba organa druge stopnje, s katero se pritožba zavrne, ali sklep, s katerim se pritožba zavrže (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 627).

Glede na predmet obveznosti poznamo sodno in upravno izvršbo, slednja se deli na davčno izvršbo in klasično upravno izvršbo v ožjem pomenu besede (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 232).

Upravno izvršbo opravljajo upravni organi po določbah Zakona o splošnem upravnem postopku ali po določbah posebnega zakona, sodno izvršbo pa opravlja pristojno sodišče po predpisih, ki veljajo za sodno izvršbo. Prisilna izterjava iz dolžnikovega nepremičnega premoženja in deleža družbenika se opravi po sodni izvršbi. Po Zakonu o splošnem upravnem postopku se izvršba odločbe za izpolnitev denarnih in nedenarnih obveznosti zavezanca (razen prisilne izterjatve dolžnikovega nepremičnega premoženja in deleža družbenika) opravi z upravno izvršbo (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 628-630).

5 VARSTVO JAVNE KORISTI V POSEBNIH UPRAVNIH POSTOPKIH

Zaradi specifičnosti nekaterih upravnih področij in zaradi zagotovitve smotrnejšega teka postopka ter predvsem uveljavitve pravic se torej lahko upravni postopek prilagodi, tako da je na primer prožnejši, hitrejši, preprostejši, prilagojen posebnim značilnostim vodenja postopka in odločanja na nekem postopku. V takih primerih govorimo o posebnih upravnih postopkih, pri čemer so posamezne procesne določbe po navadi vključene v materialne zakone, ki urejajo posamezna področja – poznamo jih na primer na področju upravnih notranjih zadev, inšpekcijskega nadzora, razlastitve, denacionalizacije, pokojninskega, invalidskega in zdravstvenega zavarovanja, socialnega varstva, davkov in carin. Kadar je na nekem področju predpisan poseben postopek v večjem obsegu, to je kadar obstaja več postopkovnih specifičnosti, ki jih je treba posebej urediti, sprejme zakonodajalec »poseben« procesni zakon – kot je to pri davčnem postopku, ki ga ureja Zakon o davčnem postopku (UL RS, št. 117/2006, 24/2008, 125/2008, 47/2009, 48/2009, 110/2009, 43/2010, 97/2010, 13/2011, 32/2012,ZDavP-2) (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 109-110).

5.1 INŠPEKCIJSKI POSTOPKI

Inšpekcijsko nadzorstvo je nadzorstvo nad izvajanjem oziroma spoštovanjem predpisov. Namen inšpekcijskega nadzora v primeru ugotovljene kršitve predpisov je predvsem ureditev stanja, odprava nesmiselnosti. Inšpekcijski postopek je poseben upravni postopek, hkrati pa v primerih, ko je ugotovljena pomanjkljivost stranke kvalificirana kot prekršek, tudi hitri prekrškovni postopek (Kovač et. al., 2012, str. 115).

Inšpekcijski postopek se vedno začne po uradni dolžnosti, ker gre za varstvo javnih koristi in ne koristi posameznika. Začne se v okviru rednega nadzora posameznega področja ali v okviru izrednega oz. kontrolnega nadzora na podlagi inšpektorjevih lastnih opažanj nepravilnosti oz. kršitev posameznikov. Glede na naravo posamezne zadeve pa lahko organ pri odločitvi o začetku postopka upošteva morebitne vloge in opozorila posameznikov in organizaciji, vendar organ v tem primeru ni dolžan začeti postopka (povzeto po Jerovšek in Kovač, 2008, str. 176-177).

Kot izhaja iz sodbe Vrhovnega sodišča št. U 500/94-7, se je sodišče izreklo, da zaradi uvedbe inšpekcijskega postopka po uradni dolžnosti tožnikova prijava šteje le za podlago za uvedbo postopka po uradni dolžnosti, zato tožnik, ki je dal tovrstno prijavo, nima lastnosti stranke v tem inšpekcijskem postopku in ne more zahtevati izdaje odločbe (Kovač et. al., 2012, str. 234).

Nespoštovanje predpisov inšpekcijskega postopka, pooblašča inšpektorja, da sprejme ukrepe, ki naj zagotovijo zakonito stanje. Zakonito stanje predstavlja na področju inšpekcij zaščito javnega interesa. Spoštovanje in izvajanje zakonov je v interesu družbe - v javnem

interesu, ni pa nujno tudi v interesu posameznika. Nastaja torej kolizija interesov. Interesna kolizija lahko nastopi zaradi obstoja dveh pravic, ki se omejujeta, ali pa zaradi neizpolnitve obveznosti in s tem prizadetosti javnega interesa. Če je inšpektor določene ukrepe opustil, je lahko ogrozil javno korist ali korist tretjih oseb. (Jerovšek, 2003, str. 254).

Upravno sodišče Republike Slovenije (št. U 1004/2007, z dne 30.10.2008, UL0002663) je leta 2008 ugodilo tožbi, ker je bila po obrazloženem odločitev toženke nezakonita, sklep, s katerim je bil postopek ustavljen, je sodišče odpravilo na podlagi 3. točke 1. odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list Republike Slovenije, št. 105/06; v nadaljevanju Zakona o upravnem sporu-1) in zadevo vrnilo v ponovni postopek. V novem postopku bo toženka upoštevala pravno stališče tega sodišča in v zadevi ponovno odločila (4. odstavek 64. člena Zakona o upravnem sporu -1). V obrazložitvi odločbe organ druge stopnje med drugim navaja, da se po določbi 126. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list Republike Slovenije, št. 22/05 - prečiščeno besedilo; v nadaljevanju Zakona o splošnem upravnem postopku) določeni postopki uvedejo in vodijo po uradni dolžnosti in ne na zahtevo stranke. Pristojni organ začne postopek po uradni dolžnosti, če tako določa zakon ali na zakonu temelječ predpis in če ugotovi ali zve, da je treba glede na obstoječe dejansko stanje zaradi javne koristi začeti upravni postopek. To velja tudi za postopek gradbene inšpekcije, ki se zaradi varstva javnega interesa prav tako začne po uradni dolžnosti. Prijave, pobude, sporočila ali druge vloge v zadevah iz njegove pristojnosti pa mora skladno z določbami Zakona o inšpekcijskem nadzoru (UL RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007, ZIN) inšpekcijski organ obravnavati in vlagatelja na zahtevo le obveščati o sprejetih ukrepih. Prijavitelj tako po mnenju pritožbenega organa ne more zahtevati uvedbe postopka, prav tako tudi ne njegovega nadaljevanja. S tem, ko je organ prve stopnje postopek ustavil, je tožnik kot prijavitelj izgubil svoj pravni interes in ne more vztrajati pri nadaljevanju postopka, saj kot je bilo že povedano, se postopek v zadevah gradbene inšpekcije začne in vodi po uradni dolžnosti. Ker je bila torej pritožba po navedenem neutemeljena, jo je pritožbeni upravni organ zavrnil. Ker je tožnik glede na odločitev v sodbi s svojo tožbo uspel, je upravičen do povračila stroškov postopka v znesku 350,00 EUR (2. odstavek 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu; Uradni list Republike Slovenije, št. 24/07). Sodišče le še pripominja, da je o stroških, ki nastanejo v upravnem postopku, pristojen odločati upravni organ, zato bo tožnik povračilo teh stroškov zahteval v upravnem postopku.

5.2 ZAKON O AZILU IN ZAKON O TUJCIH

Pravica do azila je neomejena, vendar jo lahko država omejuje zaradi zagotavljanja javnega reda ter skladno z opredeljenimi pravicami in svoboščinami. Zakon o azilu mora biti v skladu z ženevsko konvencijo o beguncih. Pravica do azila se ne priznava osebam, pri katerih obstajajo utemeljeni razlogi za sum:

- da so zagrešile hudodelstvo proti miru, vojno hudodelstvo ali hudodelstvo proti človeštvu, kot jih določajo mednarodni akti,
- da so zagrešile hudo kaznivo dejanje nepolitične narave zunaj Republike Slovenije, preden so bile sprejete v državo kot begunci.

Torej pravice do azila nimajo osebe, ki zaradi določenih kaznivih dejanj, ki so jih storile, niso upravičene do zaščite. Gre za zločine proti miru, vojne zločine ali zločine proti človeštvu, kot jih opredeljujejo mednarodni akti. Država varuje javno varnost z tako imenovanimi izključitvenim klavzulam. Tujcu, ki je zaprosil za azil, se prošnja za azil iz omejenih razlogov v vsakem času zavrne. Nihče ne sme biti poslan v drugo državo, če obstaja resna nevarnost, da bo oseba podvržena nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju. Slednje je izključeno za osebe, za katere obstajajo utemeljeni razlogi, da bi lahko ogrožale varnost države ali javni red v Republiki Sloveniji, ali ki so bile s pravnomočno sodbo obsojene zaradi posebno hudega kaznivega dejanja ter zaradi tega pomenijo nevarnost za Republiko Slovenijo. Nevarnost za državo in javni red se mora presojati skrajno restriktivno in v skladu z mednarodno uveljavljenimi standardi. Posebej je treba opozoriti, da se kot nevarnost za javni red ne morejo interpretirati milejši prekrški zoper javni red in mir. Tudi pri tem je tako kot pri izključitvenih razlogih treba najti ravnotežje med nevarnostjo, ki jo določena oseba pomeni za Slovenijo, in nevarnostjo, ki bi ji bila takšna oseba izpostavljena z vrnitvijo v določeno državo.

Prosilca za azil, kateremu je bila prošnja za azil pravnomočno zavrnjena, mora zapustiti ozemlje Republike Slovenije, če ne zapusti ozemlja v roku, ki mu je določen, ga policija privede do državne meje in ga napoti čez državno mejo ali izroči predstavnikom tuje države. Prosilcu za azil se lahko začasno omeji gibanje, zaradi zaščite države pred zlorabami azilnega postopka in zaščito pred nevarnostjo širjenja nalezljivih bolezni. Hkrati se prosilcu za azil omeji gibanje zaradi ugotavljanja istovetnosti (Rakočević, 1999, str. 205-246).

Zakon o tujcih uporablja za zadeve, katere niso urejene v zakonu, Zakon o splošnem upravnem postopku. Problematika, ki jo ureja Zakon o tujcih, je v pravnem pogledu v mogočem specifična, tako da so, zlasti v procesualnem pogledu, potrebne številne drugačne rešitve od splošno uveljavljenih. Razumljivo je, da morajo pristojni organi uporabljati najprej določbe Zakona o tujcih, subsidiarno pa določbe Zakona o splošnem upravnem postopku. Po zakonu o tujcih je glavna značilnost imanentna pravica vsake države, da suvereno odloča o tem, kdo lahko vstopi v državo in kdo ne oziroma pod kakšnimi pogoji. Na splošno velja, da lahko država, tako imenovani pristojni državni organ, lahko brez posebne obrazložitve zavrne vstop v državo.

Zakon o tujcih iz vidika varstva javne koristi in varstva pravic posameznika, tujcu ne dovoli vstopiti v Republiko Slovenijo, če pomeni nevarnost za javni mir in red, varnost in mednarodne odnose Republike Slovenije ali če obstaja sum, da bo njegovo bivanje povezano z izvajanjem terorističnih in drugih nasilnih dejstev. Dovolj je, da obstaja že samo sum za možnost takih dejanj. Mejna kontrola tujcev, ki izstopajo, ki izstopajo iz države, obsega zlasti kontrolo, ki je nujna za varstvo javnega reda in miru ter drugih notranjih in mednarodnih interesov Republike Slovenije. Tujci, se lahko popolnoma svobodno gibljejo in izbirajo prebivališče, omejitve so možne le, če so določene z zakonom. Omejitve določene z zakonom so tiste, ki so nujne zaradi varnosti države in javne varnosti, za vzdrževanje javnega reda, za preprečevanje kaznivih dejanj, za zaščito zdravja in morale ali varstvo pravic in svoboščin ljudi.

Tujca, ki ne zapusti ozemlja Republike Slovenije v roku, za katerega mu je bilo dovoljenje izdano, se šteje, da prebiva nezakonito v države (povzeto po Rakočević, 1999, str. 44-53).

6 VARSTVO JAVNE KORISTI V UPRAVNEM SPORU

6.1 SPLOŠNO

Ustava Republike Slovenije določa upravni spor kot subsidiarno obliko varstva pravic strank ne glede zakonitosti posamičnih upravnih ali drugih aktov, če za določeno zadevo ne določa drugega sodnega varstva (Kovač et. al., 2012, str. 367).

Posamični upravni akt je dokončna upravna odločba in drug javnopravni posamični akt izdan v upravnih zadevah, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (Jerovšek in Kovač, 2010, str. 242).

Upravni spor je definiran kot sodni spor med (zasebnopravnim) subjektom in upravno oblastjo (povzeto iz Grafenauer in Breznik, 2009, str. 656).

Zakon o upravnem sporu navaja, da se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristih posameznic oziroma posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo (1. člen ZUS-1).

V okviru odločanja oziroma morebitnih odločitev v upravnem sporu glede na pooblastila, ki jih ima sodišče, razlikujemo dve vrsti upravnih sporov:

- spor o zakonitosti dokončnega posamičnega upravnega akta, pomeni, da sodišče odloča o zakonitosti upravnih in drugih posamičnih aktov.
- spor polne jurisdikcije, v katerem sodišče, če ob presoji zakonitosti akta ugotovi, da je upravni akt nezakonit, tega odpravi in samo v okviru tožbenega zahtevka meritorno odloči o stvari, torej o pravici, obveznosti in pravni koristi (Grafenauer in Breznik, 2009, str. 669-670).

6.2 ZASTOPNIK JAVNEGA INTERESA

Zakon o upravnem sporu opredeljuje stranke v upravnem sporu, in sicer to so tožnik, toženec in prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon. Državno pravobranilstvo oziroma državni pravobranilec se lahko pojavlja v vseh vlogah kot zastopnik stranke ali tožnik v varovanju javnega interesa. Položaja zakonitega zastopnika javnega interesa po zakonu v Zakonu o upravnem sporu ni več, pomeni, da se Zakon o upravnem sporu kot kasnejši in specialni predpis za upravni spor uporablja prednostno (Seibert, 2011, str. 4).

Državni pravobranilec tožnik kot zastopnik javnega interesa. Gre za reševanje zadeve med dvema osebama glede javne in zasebne koristi oziroma interesa, kar pa je naloga uprave in ne sodišč. Ker je upravni spor namenjen predvsem varstvu pravic posameznika,

je torej zastopnik javnega interesa le izjemoma lahko tožnik, in sicer v primerih, ki jih določa zakon. V tem primeru nastopa zastopnik javnega interesa zaradi varstva zakonitosti oziroma javne koristi ne glede na to, ali je bila z upravnim aktom kršena pravica takšne stranke ali ne. Torej kot zastopnik javnega interesa v upravnem sporu je določeno izključno državno pravobranilstvo (Seibert, 2011, str. 4-5).

Državno pravobranilstvo je zakoniti zastopnik tožnika, ker je Republika Slovenija kot pravna oseba lahko stranka v upravnem postopku kot nosilec pravic, obveznosti in pravnih koristi, je lahko tudi tožnik v upravnem sporu, če je bilo z dokončnim upravnim aktom poseženo v njen pravni položaj. Postopek v upravnem sporu poteka pred upravnim sodiščem, kar pomeni, da Republiko Slovenijo kot tožnika državno pravobranilstvo v upravnem sporu zastopa kot zakoniti zastopnik glede na generalno določbo zakona o državnem pravobranilstvu o zastopanju pred sodišči (Seibert, 2011, str. 5).

Državno pravobranilstvo kot zakoniti zastopnik prizadete osebe s položajem stranke. V upravnem sporu je poleg tožnika in toženca stranka tudi prizadeta oseba, če tako določa zakon, in sicer, če bi ji bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta lahko v neposredno škodo. Upravno sodišče mora med upravnim sporom po uradni dolžnosti prizadeto stranko obvestiti, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njene pravice, ali na zakon oprete neposredne koristi (Seibert, 2011, str. 5).

Državni pravobranilec kot tožnik. V materialni zakonodaji je državnemu pravobranilcu dan tudi neposredni položaj tožnika v upravnem sporu. Tako Zakon o brezplačni pravni pomoči (UL RS, št. 84/2001, 50/2004, 96/2004, 23/2008, 47/2009, 48/2009, 45/2012, ZBPP) daje državnemu pravobranilcu kot nosilcu funkcije neposredno položaj tožnika. Državni pravobranilec namreč lahko vložijo tožbo v upravnem sporu zoper odločbo ali sklep organa za brezplačno pravno pomoč (Seibert, 2011, str. 5).

Državno pravobranilstvo kot pooblaščenec toženca. Pomemben je tudi položaj zastopanja toženca, ki je po zakonu lahko le država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala dokončen upravni akt, kar pomeni, da zakon toženca izrecno opredeljuje kot pravno osebo. V primeru države je to Republika Slovenija, v primeru občine ali mestne občine pa konkretna občina oziroma mestna občina kot pravna oseba. Pri pojmu druge pravne osebe gre lahko za pravne osebe javnega prava ali zasebnega prava. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen v primeru tožbe zoper državo, če Vlada Republike Slovenije za zastopnika ne določi drug organ države (Seibert, 2011, str. 6).

Zastopnik javnega interesa je nova stranka v upravnem sporu. Praviloma bo to državni pravobranilec, če ne bo vlada za posamezni spor ali za posamezne vrste sporov določila drugega zastopnika javnega interesa. Samo dejstvo, da je tožilec zastopnik javnega interesa, še ne pomeni, da bo vstopil v vsak spor. Stvar njegove ocene je, ali bo štel izpodbijani upravni akt glede na tožbene navedbe za takšnega, da je lahko prizadet javni interes. Zastopnik mora po 36. členu Zakona o upravnem sporu prijaviti udeležbo v postopku. Pa tudi v primeru, ko je zastopnik prijavil udeležbo, zakon ne računa vedno na njegovo nujno navzočnost. To je razvidno iz določbe drugega odstavka 56. člena, ki

določa, da lahko sodišče odloči brez glavne obravnave, če ne pride na obravnavo nobena od strank.

Posebno vprašanje pa je, ali naj se zastopnik javnega interesa udeležuje spora, ko se izpodbijajo posamični akti iz drugega odstavka 3. člena. V teh primerih je treba glede na tožbeni zahtevek oceniti, ali gre za prizadetost javnega interesa ali pa so v ospredju politični ali zasebni interesi posameznikov ali strank, ki niso v nasprotju z javno koristjo, kakor jo pojmuje v upravnem postopku. Po temeljnem načelu o varstvu pravic strank in javne koristi mora upravni organ v koliziji interesov strank in javnih koristi varovati javno korist, določeno v zakonu. Temelj ugotavljanja javne koristi je torej zakon, ki ureja materialne pravice in obveznosti na posameznem upravnem področju. Če v takem predpisu ni najti kolizije interesov in torej javni interes ne more biti prizadet, potem tudi udeležba zastopnika javnega interesa ni potrebna. Državni pravobranilec bi moral kot zastopnik Republike Slovenije pred sodišči zastopati državo in njene organe, kar je njegova primarna naloga. 13. člen Zakona o državnem pravobranilstvu določa: "Če bi moralo v določeni zadevi državno pravobranilstvo po določbah tega zakona zastopati subjekte, katerih koristi in interesi si nasprotujejo, zastopa Republiko Slovenijo." (povzeto po Jerovšek, 2001, str. 30-31).

Po določilu 4. odstavka 34. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči v sodbi upravnega sodišča Republike Slovenije (št. I U 2241/2011, z dne 04.01.2012, UL0005754) tožbo v upravnem sporu lahko vloži tudi državni pravobranilec. Gre za specialno določbo glede na določbo 2. odstavka 18. člena Zakona o upravnem sporu, vendar pa, če državni pravobranilec vloži tožbo v upravnem sporu v zadevi brezplačne pravne pomoči, velja, da tožnik v takem primeru zastopa javni interes (1. odstavek 18. člena Zakona o upravnem sporu-1).

7 ZAKLJUČEK

Področni predpis opredeljuje javni interes oziroma javno korist, kot splošno družbeno korist. Večkrat se javni interes in interesi posameznikov ujemajo ali križajo med seboj, kot na primer izpuščanje odplak, odpadkov in drugih snovi, ki utegnejo onesnažiti vodni tok, je lahko v nasprotju z javnim interesom – z življenjem in zdravjem ljudi, rib in živali.

Zakon o splošnem upravnem postopku že v temeljnem načelu odreja dolžnost upravnega organa, ki vodi postopek in odloča v upravni stvari, da ščiti prepletanje javnega in zasebnega interesa, z namenom zaščite javne koristi.

Organ mora hkrati omogočiti strankam, ki želijo uveljaviti zasebni interes, da čim lažje uveljavijo svoje pravice, pri tem morajo skrbeti za to, da stranke ne uveljavijo pravice oziroma interesa v škodo pravic drugih in ne v nasprotju z javno koristjo. Javna korist je redko vzajemna z interesi posameznika, stranke so najpogosteje v navzkrižju z javno koristjo, ki največkrat omejuje individualno pravico do meje, ki bi ta prešla v škodo javne koristi. Javna korist je nad koristjo posameznika, kar pomeni, da ima prednost pred koristjo posameznika.

Med javno in zasebno koristjo ni jasno določene meje, obe morata biti določene z zakonom ali drugim predpisom, zakon mora določiti, da je v razmerju določene zasebne koristi potrebno ščititi javno korist. Tehtanje med javnim in zasebnim interesom se rešuje z načelom sorazmernosti, pri čemer zasebni interes ne sme škodovati javnim interesom, če je z odločbo prekršen zakon v korist stranke in v škodo javne koristi. Za poseg v zakonsko varovane pravice zaradi zaščite javne koristi morajo obstajati stvarni in upravičeni razlogi, ukrepi morajo biti takšni, da je z njimi dejansko mogoče uresničiti zakonski cilj.

Analizirala sem zakone, kjer se pravice posameznika omejuje zaradi varstva javne koristi. Zakon o inšpekcijskem nadzorstvu je že po ukrepih strukturiran tako, da upošteva stopnjo ogrožanja pravno zavarovanih dobrin, ki jih je potrebno ščititi v javnem interesu. Vrednote, ki jih kot javni interes ščiti inšpektor v inšpekcijskem postopku, morajo biti iz predpisa razvidne in v ukrepu navedene, ali pa mora iti za obče vrednote, kot so življenje in zdravje ljudi, javni red in mir, javna varnost in preprečitev večje nepopravljive škode.

Upravni organ mora zavarovati javno korist in pravice državljanov. Zastopnik varstva javne koristi je državni tožilec, državni pravobranilec in drugi državni organi, ki so upravičeni v upravnem postopku zastopati javno korist.

Zakon o tujcih in zakon o azilu sta posebno namenjena varstvu javne koristi. Zaradi varstva javnega miru in reda, posegata in omejujeta pravice posameznika. Ustava Republike Slovenije, tudi določa kdaj se poseže v pravice posameznika zaradi varstva javne koristi. Slednja določa omejevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin zaradi zaščite javnega interesa oziroma koristi. Hkrati lahko odloča o cepljenju proti nalezljivim boleznim, saj korist, ki jo prinaša cepljenje za zdravje posameznika in širše skupnosti,

presega morebitno škodo, ki utegne nastati posameznikom zaradi stranskega pojava zdravila.

Upravni postopek zagotavlja, da sta javni in zasebni interes uravnotežena oziroma sorazmerna. Varstvo javne koristi je ključna značilnost upravnega postopka. Hkrati je smisel upravnega postopka varovati javno korist, ki opredeljuje razmerje med posameznikom in družbo. Postopek mora zadovoljiti javno korist in zakonito korist posameznika.

Opisno hipotezo, ki je postavljena v uvodu: v upravnem postopku se zaradi varstva javne koristi omejijo pravice strank lahko potrdim. Saj v primerih kolizije med javno in zasebno koristjo, javni interes prevlada nad interesom posameznika, kar je tudi opisno prikazano v diplomski nalogi.

Menim, da je v Zakonu o splošnem upravnem postopku dobro poskrbljeno za varstvo javne koristi ter pravice in interese posameznika. Saj, če organ ugotovi, da je javna korist ogrožena in da jo je treba zaradi tega z določenimi ukrepi zavarovati, začne postopek po uradni dolžnosti.

LITERATURA IN VIRI

PUBLIKACIJE IN ČLANKI:

1. ANDROJNA, Vilko, KERŠEVAN, Erik (2006). *Upravno procesno pravo: Upravni postopek in upravni spor*. GV Založba, Ljubljana.
2. BARRY, Brian M. (1967). The use and abuse of the public interest. V: FRIEDRICH, Carl J. (ur.): *The public interest*. Atherton press, New York, 256
3. BOHINC, Rado, TIČAR, Bojan (2007). *Upravno pravo: splošni del*. Fakulteta za varnostne vede, Ljubljana.
4. ČEBULJ, Janez, STRMECKI, Mik (2006). *Upravno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
5. GRAFENAUER, Božo, BREZNIK, Janez (2009). *Upravno pravo procesni del: Upravni postopek in upravni spor*. GV založba, Ljubljana.
6. GRAFENAUER, Božo (2001). *Osnove upravnega postopka in upravnega spora*. GV Založba, Ljubljana.
7. JEROVŠEK, Tone (2001). *Predpisi o upravnem sporu*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
8. JEROVŠEK, Tone (2003). Varstvo javne koristi. V: *IX. dnevi javnega prava*, Inštitut za javno upravo, Portorož, str 247-256.
9. JEROVŠEK, Tone, KOVAČ, Polonca (2010). *Upravni postopek in upravni spor*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
10. KOCIJANČIČ, Rudi, RIBIČIČ, Ciril, GRAD, Franc, KAUČIČ, Igor (2009). *Ustavno pravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
11. KOVAČ, Polonca, RAKAR, Iztok, REMIC, Matjaž (2012). Upravno-procesne dileme o rabi ZUP 2. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
12. KOVAČ, Polonca. Mediation and settlement in administrative matters in Slovenia. *Hrvat. javna uprava*, 2010, letn. 10, št. 3, str. 743-769, ilustr.
13. SIEBERT, Lučka. Vloga državnega pravobranilstva v upravnem postopku in upravnem sporu. *Fakulteta za upravo*, 2011. str. 1-8.

PREDPISI:

1. (1991). Ustava (URS). Ur.I.RS, št 331/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 68/2006.
2. (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur.I.RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004-UPB1, 199/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 47/2009, 8/2010.
3. (2006). Zakon o upravnem sporu (ZUS-1). Ur.I.RS, št. 105/2006, 26/2007, 122/2007, 65/2008, 119/2008, 54/2009, 107/2009, 14/2010, 62/2010, 93/2011, 98/2011.
4. (1995). Zakon o nalezljivih boleznih (ZNB). Ur.I.RS, št. 69/1995, 25/2004, 47/2004, 119/2005, 33/2006.
5. (1992). Zakon o socialnem varstvu (ZSV). Ur.I.RS, št. 54/1992, 56/1992, 42/1994, 1/1999, 41/1999, 36/2000, 54/2000, 26/2001, 110/2002, 2/2004, 7/2004, 36/2004,

- 21/2006, 105/2006, 114/2006, 3/2007, 23/2007, 41/2007, 61/2010, 62/2010, 57/2012.
6. (1976). Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR). Ur.l.RS, št. 15/1976, 30/1986, 1/1988, 1/1989, 14/1989, 13/1994, 82/1994, 29/1995, 26/1999, 60/1999, 70/2000, 64/2001, 110/2002, 42/2003, 16/2004, 69/2004, 101/2007, 122/2007, 90/2011.
 7. (2006). Zakon o davčnem postopku (ZDavP-2). Ur.l.RS, št. 117/2006, 24/2008, 125/2008, 47/2009, 48/2009, 110/2009, 43/2010, 97/2010, 13/2011, 32/2012.
 8. (1999). Zakon o tujcih (ZTuj-1). Ur.l.RS, št. 61/1999, 9/2001, 87/2002, 96/2002, 108/2002, 93/2005, 112/2005, 79/2006, 107/2006, 111/2007, 44/2008, 71/2008, 41/2009, 64/2009, 26/2011, 50/2011, 57/2011.
 9. (1999). Zakon o azilu (ZAzil). Ur.l.Rs, št. 61/1999, 66/2000, 113/2000, 124/2000, 67/2001, 98/2003, 134/2003, 56/2005, 85/2005, 17/2006, 37/2006, 51/2006, 134/2006, 111/2007, 30/2008, 111/2008.
 10. (2002). Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Ur.l.RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007.
 11. (2001). Zakon o brezplačni pravni pomoči (ZBPP). Ur.l.RS, št. 84/2001, 50/2004, 96/2004, 23/2008, 47/2009, 48/2009, 45/2012.
 12. (1997). Zakon o državnem pravobranilstvu (ZDpra). Ur.l.RS, št. 20/1997, 56/2002, 17/2006, 41/2006, 1/2007, 57/2007, 94/2007, 77/2009.
 13. (1998). Zakon o izvršbi in zavarovanju (ZIZ). Ur.l.RS, št. 51/1998, 72/1998, 11/1999, 89/1999, 11/2001, 75/2002, 87/2002, 70/2003, 83/2003, 91/2003, 40/2004, 132/2004, 46/2005, 96/2005, 17/2006, 30/2006, 44/2006, 69/2006, 110/2006, 115/2006, 3/2007, 93/2007, 6/2008, 37/2008, 45/2008, 113/2008, 28/2009, 47/2009, 48/2009, 57/2009, 51/2010, 26/2011, 14/2012.

JUDIKATI:

1. Odločba US RS, U-I127/01-27, z dne: 12.2.2004, dostopno na: [http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/3cdc9fa067d9d6ebc125717200288ccd/\\$FILE/U-I-127-01.pdf](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/0/3cdc9fa067d9d6ebc125717200288ccd/$FILE/U-I-127-01.pdf)
2. Sodba UpS, U2241/2011, UL0005754 z dne: 04.1.2012, dostopno na: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2012032113044679/
3. Sodba UpS U1004/2007, UL0002663, z dne: 30.10.2008, dostopno na: <http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/60655/>
4. Sodba UpS I U420/2010, UL0003906, z dne: 12.10.2010, dostopno na: <http://www.sodisce.si/usrs/odlocitve/2010040815258413/>
5. Sodba UpS I U413/2011 UL0005380, z dne: 15.12.2011, dostopno na: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2012032113043119/
6. Sodba UpS I-U672/2011, UL0005685, z dne: 12.1.2012, dostopno na: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/upravno_sodisce_rs/2012032113044526/
7. Sodba VS RS Up523/2003, VS15579, z dne: 4.12.2003, dostopno na: http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/18206/

8. Sodba VS RS I Up 58/2003, VS18695, z dne: 20.9.2006, dostopno na:
<http://www.sodisce.si/vsrs/odlocitve/21320/>
9. Sodba VS RS Ips673/2008, VS0014814, z dne: 12.1.2012, dostopno na:
http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/2012032113041941/
10. Sodba VS RS U 924/93-7, VS11899, z dne: 9.8.1995.