



Številka: 035-2/2010, 21

Datum: 20.5.2010

Na podlagi 18. člena Zakona o preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 2/04, v nadaljevanju ZPKor) in 13. člena Poslovnika Komisije za preprečevanje korupcije (Uradni list RS, št. 105/04) je Komisija za preprečevanje korupcije na seji dne 20.5.2010 sprejela naslednje

NAČELNO MNENJE ŠT. 212

I. Ravnanje uradnih oseb ministrstva in organa v sestavi istega ministrstva, ki v nasprotju z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku zadržijo izvršitev odločbe in s tem omogočijo korist stranki v postopku, ustreza definiciji korupcije po tretji alineji 2. člena ZPKor.

II. Ravnanje mednarodnih kinoloških sodnikov, ki psa ocenijo v nasprotju z določili statuta in pravilnika in mu pri tem dodelijo vzrejno dovoljenje ter ga ocenijo v nasprotju z njegovim dejanskim stanjem, lastnik psa pa te dokumente uporablja v pravnih postopkih, ustreza definiciji korupcije po tretji alineji 2. člena ZPKor.

III. Ravnanje uradne osebe ministrstva, ki iz upravnega postopka v nasprotju z načelom materialne resnice ne izloči vseh oseb, ki kažejo znake pristranskosti ter tako ustvari pogoje za pristransko odločanje v upravni zadevi in s tem eni stranki omogoči korist, ustreza definiciji korupcije po tretji alineji 2. člena ZPKor.

IV. Ravnanje uradne osebe ministrstva, ki v nasprotju z določbami Zakona o splošnem upravnem postopku stranki predčasno vroči odločbo ter ravnanje organizacijske enote javnega zavoda, ki izvrši odločbo pred njeno izvršljivostjo ter stranki na ta način omogoči predčasno izvajanje vseh pravic, ustreza definiciji korupcije po tretji alineji 2. člena ZPKor.

O b r a z l o ž i t e v :

Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: Komisija) je dne 20.7.2009 prejela prijavo o sumu korupcije oziroma zlorabi položaja predstojnika veterinarske uprave, ki naj bi po navedbah prijavitelja preprečil izvršitev oziroma vplival na neizvršitev odločbe o humani usmrtnitvi psov, ki jo je izdal veterinarski inšpektor območnega veterinarskega urada. Komisija je skladno s svojimi zakonskimi pooblastili pristojne organe zaprosila za posredovanje

dokumentacije ter pojasnil v zvezi z zadevo, ter se na podlagi svojih ugotovitev do obravnavane zadeve opredelila kot sledi v nadaljevanju.

Pristojnost komisije, da daje načelna mnenja, določa 18. člen ZPKor. Natančneje jo ureja Poslovník komisije, ki v 1. alineji 13. člena pravi, da komisija sprejema načelna mnenja o tem, ali določeno ravnanje ustreza definiciji korupcije iz ZPKor. Kaj definicija zajema, je razvidno iz 3. alineje 2. člena ZPKor: »Korupcija« po tem zakonu je vsaka kršitev dolžnega ravnanja uradnih oziroma odgovornih oseb v javnem ali zasebnem sektorju, kot tudi ravnanje oseb, ki so pobudniki kršitev ali oseb, ki se s kršitvijo lahko okoristijo, zaradi neposredno ali posredno obljubljenе, ponujene ali dane oziroma zahtevane, sprejete ali pričakovane koristi zase ali za drugega.

Poslovník Komisije v drugem odstavku 13. člena določa, da načelna mnenja o korupciji nimajo pravnih ali materialnih posledic. Načelna mnenja niso ne splošni in ne konkretni pravni akti, s katerimi se sicer odloča o pravicah in dolžnostih posameznikov, pač pa le zakonita metoda preprečevanja korupcije, s katero komisija ne odloča o morebitnih nagibih, ciljih in odgovornosti udeleženih oseb, fizičnih ali pravnih, ampak v načelnih mnenjih ugotavlja le dejansko stanje, ki ga nato primerja s pravili dolžnega ravnanja in zakonsko definicijo korupcije po 3. alineji 2. člena ZPKor. Načelna mnenja so tako le neobvezne smernice, po katerih nedoločeno število nedoločenih subjektov lahko prostovoljno usmerja svoje vedenje in ravnanje, da se na ta način izognejo tveganjem korupcije. To je tudi glavni namen zakonodajalca v ZPKor, ki od Komisije, kot samostojnega državnega organa za preprečevanje korupcije, in vseh drugih državnih organov terja pravočasno preprečevanje, odkrivanje in obvladovanje tveganj, ne le čakanje na nastanek in posledice korupcije. Ustavno sodišče Republike Slovenije v odločbi U-I-57/06 ugotavlja, da preprečevanje korupcije izhaja iz temeljev pravne države. Zato morajo tudi načelna mnenja o korupciji poleg konkretnih določb upoštevati temeljna načela pravne države, njena vrednostna (etična) merila in pravni red kot celoto.

I

Zaradi celovitosti razjasnitve okoliščin v zadevi Komisija uvodoma povzema dogodek, ki sicer ni predmet preučevanja Komisije, je pa z zadevo neločljivo povezan, saj je botroval razvoju vseh kasnejših dogodkov.

Dne 15.3.2006 so štirje psi napadli mimoidočega človeka in ga hudo telesno poškodovali. Isti dan je policija tri preživele pse zasegla in jih 21.3.2006 skupaj s kazensko ovadbo predala pristojnemu državnemu tožilstvu. Pristojno okrajno sodišče je zoper lastnika psov vodilo kazenski postopek zaradi suma storitve kaznivega dejanja povzročitve splošne nevarnosti. Zadeva je bila zaključena 9.9.2008, ko je sodišče ustavilo kazenski postopek zaradi smrti obdolženca. V času kazenskega postopka je pristojno okrajno sodišče zaradi nastajajočih stroškov v zvezi z nastanitvijo psov v organizacijski enoti javnega zavoda odločilo, da se psa, ki sta neposredno sodelovala v napadu, odstopita območnemu veterinarskemu uradu, ki ju je v dejansko oskrbo odstopil organizacijski enoti javnega zavoda.

Vse od namestitve psov v organizacijski enoti javnega zavoda sta lastnika psov s pomočjo svojega pravnega zastopnika na veterinarsko upravo in na ministrstvo vložila več prošenj in zahtev za vrnitev psov v domače okolje in izkazovala, da so psi nenevarni in socializirani. Te poskuse je kmalu za tem demantiral dogodek v organizacijski enoti javnega zavoda, ko so vsi trije psi v času njihovega šolanja in priprav na izpustitev napadli tamkajšnjo inštruktorico in

jo telesno poškodovali. V nadaljevanju dogodkov in ob stalnih zahtevkih za vrnitev psov je pristojni območni veterinarski urad imenoval komisijo strokovnjakov z nalogo, da oceni vedenje psa, ki v prvotnem napadu ni sodeloval. Kljub oceni komisije, da je pes v določenih okoliščinah lahko nevaren in zato ni primeren za vrnitev lastniku, je prvostopenjski organ v aprilu 2007 odločil, da ga lastnik lahko odpelje iz organizacijske enote javnega zavoda. Pri tem naj bi upošteval rezultate šolanja psa in izpolnjene pogoje lastnika, kot jih je določila komisija, ostala dva psa sta morala ostati na prevzgojnih postopkih v organizacijski enoti javnega zavoda. Pravni zastopnik lastnikov psov se je na ta ukrep pritožil in v pritožbenem postopku uveljavljal do takrat pridobljena strokovna mnenja kinologov in veterinarjev, še posebno tista mnenja, ki sta jih lastnika naročila sama. Vsem tem dokumentom je zastopnik lastnikov psov priložil tudi oceno zunanosti psa in vzrejno dovoljenje ter s tem dokazoval vrednost oziroma kvaliteto in miroljubnost ter prijaznost enega izmed psov, ki je neposredno sodeloval v napadu.

V nadaljevanju je Komisija v skladu s svojimi pristojnostmi vsebinsko presojala okoliščine in potek upravnega odločanja o psih, ki sta bila zaradi predhodnih napadov na človeka in druge živali po določilih 23. točke 5. člena Zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 43/07 – UPB2, v nadaljevanju: ZZZiv-UPB2) nevarna psa. V skladu z navedeno določbo je nevaren pes tisti pes, ki je ugriznil človeka oziroma žival. Prav tako je v 26.b členu navedenega zakona določena pristojnost uradnega veterinarja, da odredi usmrnitev psa, če je iz obvestila razvidno, da je pes z ugrizom povzročil ali bil soudeležen pri povzročitvi posebno hude telesne poškodbe. Pristojni območni veterinarski inšpektor je na podlagi 32. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/2002, 26/2007 in 43/2007; ZIN-UPB1) izdal odredbo o humani usmrtnitvi dveh nevarnih psov. Skozi vse faze v upravnem postopku, to je od izdaje prve odločbe o usmrtnitvi z dne 13.2.2008 do zadnjega poskusa zaščite javnega interesa s strani Državnega pravobranilstva RS z dne 23.7.2009, so bile izdane tri odločbe veterinarskega inšpektorja z enakim zahtevkom po humani usmrtnitvi nevarnih psov. Izreki odločbe so se razlikovali le v rokih, določenih za izvršitev ukrepa.

III

Komisija je pri pregledu dokumentacije, ki se nanaša na **prvo odločbo** pristojnega veterinarskega inšpektorja o takojšnji humani usmrtnitvi psov z dne 13.2.2008 ugotovila, da so lastnika psov in njun pravni zastopnik prejeli odločbo 15.2.2008, kar je razvidno iz podpisanih vročilnic, ter da je pravni zastopnik zoper navedeno odločbo vložil pritožbo dne 14.2.2008, kar je razvidno tako iz datuma na pritožbi, kot tudi iz izpiska faksimilne naprave na pritožbi sami. Iz tega izhaja, da je bila pritožba zoper inšpekcijsko odločbo vložena, še preden je bila odločba skladno z ZUP vročena pravnemu zastopniku oziroma lastnikoma psov. Komisija na podlagi tega utemeljeno sklepa, da so bili pravni zastopnik oziroma lastnika psov predčasno obveščeni o vsebini odločbe s strani neznane osebe upravnega organa. Neznani javni uslužbenec ali funkcionar je kršil določbe ZUP, ki urejajo vročanje upravnih odločb, tako da je mimo teh določb posredoval vsebino odločbe že pred zakonito vročitvijo lastnikoma psov ali njunemu pravnemu zastopniku, s tem vplival na nadaljnji potek dogodkov ter stranki omogočil korist v obliki predčasne seznanitve z odločbo, s čimer ji je omogočil predčasno izvajanje vseh pravic, ki ji gredo kot stranki upravnega postopka. Takšno ravnanje pa izpolnjuje vse znake definicije korupcije po ZPKor.

Iz dokumentacije, s katero razpolaga Komisija, je razvidno, da je dva dni po izdaji inšpektorjeve prve odločbe predstojnik veterinarske uprave na podlagi mnenja pravne službe pisno obvestil organizacijsko enoto javnega zavoda in ji dal navodila, da dokler o pritožbi

lastnikov psov ne bo odločilo ministrstvo, psi do nadaljnega ostanejo pri njih. Veterinarska uprava je namreč, kot že navedeno, prejela pritožbo in predlog za zadržanje izvršbe. V organizacijski enoti javnega zavoda pa so na isti dan prejeli oba dokumenta, tako takoj izvršljivo odločbo o usmrtni in predlog lastnikov psov za odlog izvršbe – usmrtitve, in zaradi tega od nadrejenih zahtevali navodila za nadaljnje ravnanje. Ravnanje predstojnika veterinarske uprave, ko je z dopisom obvestil organizacijsko enoto javnega zavoda, naj zadrži izvršitev odločbe, dokler o pritožbi lastnikov psov ne bo odločilo ministrstvo, predstavlja kršitev določil ZUP, saj predstojnik ni imel pristojnosti za opisano ravnanje. Izvršbo lahko izjemoma zadrži organ, če je bilo zoper izvršbo oziroma zoper izvršilni naslov vloženo pravno sredstvo, pa bi z izvršbo verjetno nastala nepopravljiva škoda. Organ o predlogu zavezanca ali upravičenca, skladno s tretjim odstavkom 293. člena ZUP, odloči v osmih dneh. Organ lahko o predlogu zavezanca, po mnenju Komisije, odloči zgolj z upravnim aktom in ne z dopisom, ki nima nobenih pravnih učinkov. Kljub temu, da je ministrstvo, na podlagi vloženga pravnega sredstva zastopnika lastnikov psov, dne 18.2.2008 potrdilo prvostopenjsko odločbo, ni prišlo do njene izvršitve. Poleg tega je ravnanje predstojnika veterinarske uprave predstavljalo tudi kršitev 12. člena ZUP in 4. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, saj lahko posamezna dejanja konkretnega postopka opravlja le uradna oseba, ki ima za to pooblastilo, ne pa njegov nadrejeni, ki mu sicer lahko daje splošna navodila, ne more pa posegati v konkretni postopek.

Pravni zastopnik je v imenu lastnikov psov zoper drugostopenjsko odločbo, ki je potrdila odločbo pristojnega inšpektorja, vložil tožbo na Upravno sodišče Republike Slovenije skupaj s predlogom za odlog izpodbijane odločbe ministrstva ter predlogom za spremembo in odpravo odločbe območnega veterinarskega urada. Uradna oseba ministrstva je dne 25.2.2008 z dopisom obvestila organizacijsko enoto javnega zavoda o vložitvi pravnih sredstev ter predlagala odlog ukrepov, naloženih v veterinarski odločbi, do odločitve sodišča, s tem, da naj bi psa ostala v organizacijski enoti javnega zavoda. Z opisanim ravnanjem je ta uradna oseba ministrstva kršila določila 293. člena ZUP, ker je sicer ministrstvo kot pristojni organ odločalo o zadevi, ni pa ta oseba izdala ustreznega upravnega akta, temveč je organizacijski enoti javnega zavoda posredovala le dopis.

Komisija tako zaključuje, da sta obe uradni osebi iz omenjenih upravnih organov izdali pravno neobvezujoče dopise, po katerih so se – sicer povsem brez potrebe, ker jih takšni dopisi k temu niti niso mogli zavezovati - ravnali tako odgovorni v organizacijski enoti javnega zavoda kot tudi za usmrtitev pooblaščen veterinar, s čimer sta kršili zgoraj opredeljene določbe ZUP in s tem omogočili odlog usmrtitve psov, kar pomeni pridobljeno korist lastnikoma psov. Takšno opisano ravnanje pa izpolnjuje vse znake definicije korupcije po ZPKor.

Ministrstvo je, kot že navedeno, v pritožbenem postopku z odločbo z dne 18.2.2008 sledilo odločitvi območnega veterinarskega inšpektorja ter odločilo, da se predlog za zadržanje izvršbe zavrne. Že 29.2.2008 pa je Upravno sodišče Republike Slovenije tožbi lastnikov psov ugodilo ter zadržalo izvršitev ukrepa. Odločitev Upravnega sodišča Republike Slovenije je potrdilo Vrhovno sodišče Republike Slovenije. Dne 10.3.2008 je Upravno sodišče Republike Slovenije odločilo tudi, da se odločba območnega veterinarskega inšpektorja odpravi. V obrazložitvi sodbe je med drugim navedlo, da je prvostopenjski organ v zadevi odločil na podlagi novejšega zakona (ZZZiv-UPB2), dejanje pa se je zgodilo že leta 2006. Z navedeno sodbo je sodišče zadevo vrnilo v ponovni postopek, ker je prvostopenjski organ uporabil

napačno materialno pravo ter nepopolno ugotovil nekatera dejstva v postopku. Območni veterinarski urad je dobil napotek, da mora pri ponovnem odločanju slediti ugotovitvam sodišča in podrobneje ugotoviti okoliščine, predvsem to, ali nevarnosti za okolico ni mogoče preprečiti drugače kot z usmrčitvijo nevarnih psov.

Komisija nima pristojnosti za poseg v zakonitost in pravilnost odločitev, ki so jih glede na naravo stvari izdala pristojna sodišča, drugi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil. Vendar v zvezi z navedeno sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije sledi stališču pravnega strokovnjaka, ki med drugim zagovarja stališče, da je Upravno sodišče Republike Slovenije kršilo določbo 6. člena ZUP (načelo zakonitosti), saj je odločilo, da je potrebno primer obravnavati po ZZZiV, ki je veljal pred novelo ZZZiV-B, in ne po zakonu, kot je veljal v času odločanja na prvi stopnji. Komisija namreč meni, da mora upravni organ uporabiti materialno pravo, ki velja v času odločanja pri organu prve stopnje (tako tudi npr. Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem, Ljubljana, 2004). Glede na to, da je Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o zaščiti živali (Uradni list RS, št. 14/07) v prehodnih določbah predvidel uporabo novih določb zakona za postopke, ki so bili takrat že v teku, po mnenju Komisije uporaba novih določb zakona torej velja tudi za postopke, ki so se pričeli šele po 3.3.2007, to je po uveljavitvi Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zaščiti živali, tako kot v tem primeru. V kolikor se namreč spremenjen predpis uporabi pri odločanju v postopku, ki je že v teku in v katerem v času spremembe o zadevi še ni bilo odločeno, potem velja, da se novo oziroma spremenjeno materialno pravo uporabi tudi v postopku, ki se takrat, ko je bil predpis spremenjen, sploh še ni začel.

II/II

Skladno z omenjeno sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije je bila zadeva vrnjena v ponovno odločanje prvostopenjskemu organu z napotki, naj organ uporabi 26. člen ZZZiV-UPB1 (Uradni list RS, št. 20/2004) in v kolikor bi menil, da je treba pse usmrtiti, ugotovi tudi to, ali nevarnosti za okolico ni mogoče kako drugače preprečiti. Območni veterinarski inšpektor je v ponovljenem postopku izdal **drugo odločbo** z dne 15.5.2008, v kateri je utemeljil nevarnost psov za okolico. V zvezi z očitkom o nepravilni uporabi materialnega prava je inšpektor izhajal iz dejstva, da se je upravni postopek začel z odstopom zadeve v letu 2008, ko je pristojno okrajno sodišče odstopilo nevarne pse veterinarski upravi.

V obdobju med izdajo prve in druge inšpektorjeve odločbe je prišlo do spremembe lastništva enega izmed omenjenih treh psov, tako da je postala lastnik vseh treh psov ena oseba.

V zvezi z drugo odločbo je iz vročilnic, ki jih je pridobila Komisija, razvidno, da je lastnik psov drugo odločbo prevzel 16.5.2008, njegov pravni zastopnik pa 19.5.2008. Pravni zastopnik je v imenu lastnika psov vložil pritožbo in predlog za odlog izvršitve ukrepa z datumom 15.5.2008. Istega dne je pravni zastopnik lastnika psov podal tudi predlog za izločitev uradne osebe, veterinarskega inšpektorja, zaradi obstoja okoliščin, ki naj bi kazale na njegovo pristranskost v postopku, ker naj bi vodil postopek pod vplivom javnosti in drugih oseb. Predlog za izločitev inšpektorja iz postopka je veterinarska uprava s sklepom zavrnila dne 19.5.2008. Istega dne je ministrstvo izdalo sklep, da se ugodi predlogu lastnika psov za odlog izvršbe odločbe do pravnomočnosti zadeve. Pravni zastopnik je v imenu lastnika psov vložil še pritožbo zoper sklep o zavrnitvi predloga za izločitev inšpektorja in tudi predlog za izločitev predstojnika veterinarske uprave. Pritožba je bila zavrnjena. Kasneje pa je lastnik psov s pomočjo pravnega zastopnika vložil tudi kazensko ovadbo zoper veterinarskega inšpektorja zaradi suma storitve kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja ali uradnih

pravic po 1. odstavku 261. člena KZ, ki jo je pristojno državno tožilstvo kasneje zavrglo kot neutemeljeno.

Dne 2.2.2009 je uradna oseba ministrstva izdala odločbo, s katero je odpravila drugo odločbo veterinarskega inšpektorja in zadevo vrnila organu prve stopnje v ponovni postopek. V odločbi je ministrstvo navedlo, da organ prve stopnje ni sledil napotkom Upravnega sodišča Republike Slovenije in je ponovno uporabil določila novega, torej po njegovem nepravilnega zakona. Pri neupoštevanju napotil sodišča v ponovljenem postopku odločanja prvostopenjskega organa se tako pojavi vprašanje, ali je upravni organ nujno vezan na mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča. V zvezi s tem vprašanjem v sodni praksi obstaja stališče, da je upravni organ pri novem odločanju vezan na pravno mnenje sodišča glede uporabe materialnega prava in na njegova stališča, ki se tičejo postopka, vendar ima upravni organ kot organ izvršilne veje oblasti, ki je pristojen za samostojno odločanje, možnost odločiti tudi v nasprotju s pravnim mnenjem in stališči sodišča, če ima za to utemeljene razloge pri ravnanju po načelu zakonitosti, kar mora tudi navesti v svoji odločitvi.

II/III

Pristojni veterinarski inšpektor je dne 19.2.2009 izdal še **tretjo odločbo** z enakim ukrepom za humano usmrtitev psov v roku 15 dni. Zoper odločbo se je pritožil lastnik psov in zahteval odlog izvršitve ukrepa ter vrnitev psov. Skladno z določbami 251. člena ZUP je ministrstvo v pritožbenem postopku o zadevi odločilo samo, kot je to opisano v nadaljevanju.

Dne 5.3.2009 je ministrstvo izdalo sklep, s katerim je ugodilo predlogu za odlog izvršitve. Ministrstvo je v postopku ustanovilo neodvisno komisijo strokovnjakov (v nadaljevanju: izvedenska komisija) za izdelavo mnenja, na katerem bi naj temeljila odločitev ministrstva. Eden od članov izvedenske komisije je zaradi nepristojnosti o ocenjevanju vedenjskih lastnosti psov podal ločeno, zgolj veterinarsko mnenje. Ministrstvo je dne 26.3.2009 obvestilo lastnika psov, da bo imenovalo izvedensko komisijo ter ga zaprosilo, naj se izjasni o predlaganih članih izvedenske komisije. V odgovoru je pravni zastopnik lastnika psov navedel, da novo mnenje o vedenjskih značilnostih obeh psov ni potrebno, saj je takšno mnenje že bilo izdano s strani dveh kinologov ter predlagal zamenjavo izvedenca, ki je v letu 2006 v neki reviji izražal negativne misli o usodi psov. Ministrstvo se je strinjalo z zamenjavo slednjega, vendar ni upoštevalo predloga lastnika psov glede nadomestitve s predlaganim izvedencem zaradi lastnih izločitvenih razlogov in je namesto njega določilo tretjega izvedenca.

Pri obravnavi predmetne zadeve je Komisija presojala tudi vprašanje nepristranskosti izvedenke, glede katere se upravni organ ni opredeljeval. Komisija na podlagi razpoložljive dokumentacije ugotavlja, da je članica izvedenske komisije v letu 2006, skupaj še z enim mednarodnim kinološkim sodnikom, opravila izredno oceno oziroma ovrednotenje vseh treh psov.

Komisija je pri analizi ovrednotenja psov v letu 2006 ugotovila, da vzrejna komisija kluba, ki je ocenjevala pse, ni bila sestavljena skladno z določili statuta in pravilnika pristojne organizacije. Pravilnik določa, da lahko izredni vzrejni pregled opravita dva kinološka sodnika pristojnega strokovnega organa, ki lahko istočasno opravita tudi oceno zunanosti psa in vse postopke v zvezi z nostrifikacijo rodovnikov. V obravnavanem primeru je pri vzrejni

oceni in izdaji vzrejnega dovoljenja sodeloval sodnik, ki ni izpolnjeval navedenih določil, saj ni bil član nobenega strokovnega organa za oceno tovrstnih psov. Ravnanje kinoloških sodnikov, ki je v nasprotju z zgoraj omenjenimi določili statuta in pravilnika in s katerim omogočita korist lastniku psov v obliki izdanega dovoljenja, izpolnjuje znake definicije korupcije po ZPKor.

Pri pregledu postopka ocenjevanja omenjenih psov je bilo tudi ugotovljeno, da je izredni vzrejni pregled in telesno ocenjevanje v skladu s pravilnikom pristojne organizacije možno opraviti, vendar Komisija ugotavlja, da klub pristojni organizaciji ni posredoval verodostojnih in ustreznih dokumentov, niti ravnal v skladu z akti, ki določajo izvajanje in izdajanje vzrejnih dokumentov, saj v arhivu pristojne organizacije ne razpolagajo z verodostojnimi in ustreznimi dokumenti, ki bi dokazovali, da je bil 15.6.2006 dejansko opravljen izredni vzrejni pregled, da je bila zaračunana (in plačana) taksa za izredni pregled in da sta lastnika psov vložila vlogo za opravljanje izrednega vzrejnega pregleda. Ne glede na to se je dokumentacija iz tega ocenjevanja pojavila med gradivom za delo izvedenske komisije v letu 2009.

Pri ocenjevanju psov v letu 2006 dva psa nista pridobila vzrejne dovolilnice, za tretjega pa je bila slednja izdana. Izvedenca, čigar izločitev je predlagal lastnik psov, je ministrstvo izločilo zato, ker je ta v preteklosti javno izrazil negativne misli (predlagal usmritev) o psih ter s tem povzročil dvom v svojo pristranskost po 37. členu ZUP, ki določa, da lahko stranka zahteva izločitev uradne osebe ali izvedenca (192. člen ZUP) tudi, kadar okoliščine vzbujajo dvom o njegovi nepristranskosti. Članica izvedenske komisije je dne 22.4.2009, torej po imenovanju v izvedensko komisijo, obvestila uradno osebo ministrstva, da je ona opravila oceno zunanosti psa in izdala vzrejno dovolilnico. Pojasnila je tudi, da vzrejni pregled ne obsega ocene vedenjskih značilnosti psa. Uradna oseba ministrstva se o pristranskosti izvedenke ni opredelila v smislu določbe desetega odstavka 38. člena ZUP, saj po mnenju uradne osebe ministrstva delo posameznice kot sodnice za oceno zunanosti psa ni porajalo dvoma v njeno nepristranskost. Ministrstvo je pojasnilo, da, če bi bil tak razlog podan, bi bila izvedenka izločena iz izvedenske komisije in imenovan drug izvedenec. Komisija meni, da bi moralo ministrstvo, glede na to, da ga je izvedenka v skladu s 36. členom ZUP obvestila o zgoraj navedenih okoliščinah, skladno z desetim odstavkom 38. člena ZUP presojeti okoliščine, ki jih je izvedenka navedla, ter s sklepom ugotoviti ali so podane okoliščine, ki opravičujejo njeno izločitev ali ne. Komisija s tem v zvezi ugotavlja, da je ministrstvo razpolagalo z vzrejno dovolilnico enega od psov ter njegovo izredno oceno. Iz izredne ocene zunanosti psa je razvidno, da je psa ocenjevala ista mednarodna kinološka sodnica, ki je bila tudi imenovana za izvedenko. Tudi če je ministrstvo prezrlo to dejstvo, Komisija meni, da bi moralo ministrstvo po tem, ko je izvedenka obvestila uradno osebo ministrstva, da je ona opravila izredno oceno zunanosti psa in izdala vzrejno dovolilnico, odločati o njeni izločitvi. Iz izredne ocene zunanosti psa pa je razvidno, da se je izvedenka, ko je opravljala vlogo mednarodne kinološke sodnice, opredeljevala tudi do vedenjskih lastnosti psa in navedla, da je pes »temperamenten, prijetne nravi«. Ne glede na navedeno Komisija ugotavlja, da ministrstvo zaradi suma nepristranskosti ni upoštevalo predloga pravnega zastopnika lastnika psov naj v izvedensko komisijo imenuje nadomestnega člana komisije z obrazložitvijo, da je slednji v postopku po naročilu lastnika psov že podal »mnenje o varni namestitvi psov«. Komisija s tem mnenjem razpolaga in ugotavlja, da se nanaša zgolj na ugotavljanje pogojev za varno namestitev psov in ugotavljanje njihovih bivalnih pogojev in ne vključuje ocene psov (niti fizičnih značilnosti, niti njihovega značaja). Komisija ocenjuje, da če je ministrstvo v tem primeru ocenilo, da je podan dvom v nepristranskost nadomestnega člana komisije, ko je ta ocenjeval zgolj stanovanjske objekte in okolico, je ta dvom še toliko bolj izkazan in

utemeljen v primeru izvedenke, ki je v preteklosti tudi na pobudo lastnika psov ocenjevala psa, tako njegovo konstitucijo kot tudi značaj ter ga ocenila z oceno »odlično«. Komisija meni, da je v primeru, ko je posameznik v preteklosti, sicer v vlogi sodnika, psa že ocenil z odlično oceno in se opredeljeval tudi do njegovega značaja, utemeljeno pričakovati, da bo tudi pozneje zavzel enako stališče in da z novim mnenjem ne bo negiral samega sebe oziroma svojih ugotovitev. Izvedenka se je torej pozitivno opredelila do psa in če je bil prvi predlagani izvedenec na predlog pravnega zastopnika lastnika psov izločen, ker se je do psov opredeljeval negativno, bi moral upravni organ enako postopati v tej zadevi, saj je razpolagal s podatkom, da se je ta izvedenka v vlogi sodnice do psa opredeljevala pozitivno. Bistvo nepristranskosti pa je po mnenju Komisije ravno v tem, da pse ocenjuje posameznik, ki je neobremenjen in nevtralen, to pa pomeni, da do psov nima niti negativnega, niti pozitivnega stališča. Uradna oseba bi po mnenju Komisije morala ukrepati drugače, predvsem, ker je pravni zastopnik v imenu lastnika psov k svoji pritožbi zoper odločbo območnega veterinarskega urada z dne 13.2.2008 o humani usmrtni psov, ki jo je posredoval tudi ministrstvu, priložil predmetno oceno in dovolilnico za tega psa. Uporabljeni dokument je imel vlogo dokazovanja, saj je zastopnik lastnika psov v svojem predlogu za spremembo in odpravo odločbe v zvezi z upravnim sporom jasno navedel, *»da pes pri ocenjevanju nikakor ne bi mogel dobiti odlične ocene, če bi se takrat do strokovnjakov ocenjevalcev vedel napadalno. Še več, ocenjevalec je psa ocenil sicer kot temperamentnega, a kot prijetne nravi.«* Ministrstvo je bilo torej seznanjeno s tem, da je izvedenka predhodno že ocenjevala istega psa in da ga ponovno ocenjuje kot izvedenka komisije, v opisanem postopku pa ni postopalo v skladu z določbami ZUP. S tem niso bili zagotovljeni vsi pogoji za pravilno in zakonito odločitev, hkrati pa je ministrstvo z opisanim ravnanjem ustvarilo pogoje za pristransko odločanje v upravnih zadevah v korist ene stranke, kar ustreza definiciji korupcije po ZPKor.

Dne 16.6.2009 je izvedenska komisija izdelala poročilo o opravljenem delu, v katerem so strokovnjaki podali sedem pogojev, ki morajo biti izpolnjeni, da psi ne bi ogrožali ne ljudi in ne živali in pod katerimi se lahko vrnejo lastniku.

III.

Na podlagi dopolnjenega postopka je ministrstvo z odločbo z dne 22.6.2009 ugotovilo, da ni podlage za humano usmrtno psov, ker je nevarnost, da bi ogrožala okolico, mogoče preprečiti na način, kot ga je predlagala že omenjena komisija izvedencev. Ministrstvo je zato odpravilo odločbo območnega veterinarskega urada z dne 19.2.2009 in odločilo, da se psa pod omenjenimi sedmimi pogoji z dnem vročitve odločbe vrne lastniku. Ministrstvo je v odločbi hkrati odredilo, da se izvodi odločb vročajo po prvostopnem organu (prvi odstavek 257. člena ZUP). Območni veterinarski urad je upravno zadevo, skupaj z odločbami drugostopnega organa, prejel dne 26.6.2009.

Iz dokumentacije, s katero razpolaga Komisija, je razvidno, da je pravni zastopnik v imenu lastnika psov dne 23.6.2009 ob 18.47 uri posredoval faksimilno sporočilo organizacijski enoti javnega zavoda, v katerem navaja, da je organizacijska enota javnega zavoda v skladu z odločbo ministrstva z dne 22.6.2009 in po določilih 224. člena ZUP dolžna odločbo izvršiti takoj ter lastniku vrniti oba psa, v nasprotnem primeru bodo zoper organizacijsko enoto javnega zavoda uporabljena vsa pravna sredstva za izvršbo odločbe, vključno z vložitvijo morebitne kazenske ovadbe zaradi kaznivega dejanja zlorabe uradnega položaja ali uradnih pravic po 257. členu KZ-1. Istega dne je ministrstvo organizacijski enoti javnega zavoda ob

15.32 uri po faksu posredovalo isto odločbo, pri čemer Komisija ugotavlja, da posredovanje odločbe po faksimilni napravi ni zakonit način vročanja upravnih aktov po ZUP.

Dne 23.6.2009 je bila lastniku psov na ministrstvu osebno vročena odločba, pravnemu zastopniku lastnika psov pa je bila odločba vročena po pošti dne 29.6.2009. Lastnik psov se je istega dne, ko mu je bila vročena odločba, zglasil v organizacijski enoti javnega zavoda in zahteval izročitev psov. Ker so uslužbenci organizacijske enote javnega zavoda podvomili v pravilnost vročitve odločbe, so za pomoč zaprosili uradno osebo javnega zavoda, ki je prosila lastnika, naj počaka z izročitvijo psov vsaj do naslednjega dne, da se vsi seznanijo z odločbo, vendar je lastnik zahteval takojšnjo izročitev psov. Uradna oseba javnega zavoda je zato ob 20.10 uri posredovala oskrbnici organizacijske enote javnega zavoda elektronsko sporočilo, v katerem je med drugim navedla, da če v odločbi res piše, da lastniku pse lahko izročijo, potem naj lastnik ob izročitvi psov podpiše prejem psov na izvod elektronskega sporočila. Psa sta bila nato ob 20.30 uri izročena lastniku.

Komisija v zvezi z navedenim ugotavlja, da je ministrstvo kršilo določbe ZUP, ki urejajo vročanje upravnih aktov drugostopenjskega organa. V 257. členu ZUP je določeno: *(1) Organ, ki je odločil o zadevi na drugi stopnji, pošlje praviloma svojo odločbo obenem z dokumenti zadeve organu prve stopnje, ki mora odločbo vročiti strankam v osmih dneh od dneva, ko prejme dokument. (2) Organ druge stopnje lahko tudi sam vroči odločbo strankam, če meni, da je to potrebno.* Običajna pot vročanja drugostopenjskih odločb je torej ta, da organ pošlje oziroma vrne upravno zadevo prvostopenjskemu organu z odredbo, da le-ta opravi vročitev odločb skladno z enim od načinov, ki jih ureja ZUP. V kolikor pa organ oceni, da bi moral odločbo vročiti sam, mu ZUP sicer daje to pooblastilo, vendar ne na način, ki ga je izbral drugostopenjski organ. Kot je razvidno iz odločbe ministrstva z dne 22.6.2009, je drugostopenjski organ v času izdaje odločbe ocenil, da ne obstojijo okoliščine, ki bi narekovale vročitev stranki neposredno s strani drugostopenjskega organa, temveč, da se bo vročitev opravila po običajni poti, zato je v odločbi hkrati odredil, da se le-ta vroča po prvostopenjskemu organu. Ministrstvo je v tem primeru opravilo vročitev mimo svoje lastne odredbe. Ista odločba je bila zato lastniku psov vročena dvakrat in sicer dne 23.6.2009 s strani drugostopenjskega organa ter dne 27.6.2009 s strani prvostopenjskega organa. Ministrstvo je kot razlog za vročitev odločbe stranki v svojem dopisu Komisiji navedlo dnevno povpraševanje stranke o tem, kdaj bo odločba izdana. Drugostopenjski organ temu ne bi smel podleči in bi moral odločbo vročiti na zakonit način v skladu s svojo odredbo. V danem primeru je tako prišlo do situacije, ko je bila ista odločba lastniku psov vročena dvakrat, zato se zastavlja vprašanje, od katerega dne dalje teče rok za morebitno sprožitev upravnega spora oziroma za druga opravila. Ne nazadnje pa se poraja tudi dvom v enakopravnost obravnavanja strank v katerem koli upravnem postopku, ki teče oziroma je tekel na ministrstvu, saj ministrstvo očitno vroča odločbe odvisno od želja in vztrajnosti strank in ne od določil ZUP.

Skladno s tretjim odstavkom 224. člena ZUP postane odločba druge stopnje, s katero je bila odločba prve stopnje nadomeščena, izvršljiva, ko se vroči stranki. V konkretnem postopku sta imela status stranke tako lastnik psov kot tudi organizacijska enota javnega zavoda, kar pomeni, da je odločba postala izvršljiva dne 30.6.2009, torej z dnem vročitve odločbe organizacijski enoti javnega zavoda. ZUP stranko med drugim zavezuje, da v upravnem postopku pošteno uporablja pravice, ki so ji priznane. Dokumentacija, s katero razpolaga Komisija, na to ne kaže, saj sta tako lastnik psov kot njegov pravni zastopnik s sklicevanjem na njune pravice in na posledice, ki utegnejo doleteti uradne osebe, poskušala vplivati tako na upravni organ kot na organizacijsko enoto javnega zavoda, da so o zadevi odločili oziroma odločbo izvršili, še preden je postala izvršljiva. Stranka sicer lahko z dokončnostjo upravnega

akta prične izvajati pravico, pri čemer pa odločba drugostopenjskega organa postane izvršljiva, ko se vroči stranki. V danem primeru je drugostopenjski organ v izreku med drugim odločil, da se *»odvzeta psa z dnem vročitve te odločbe vrneta lastniku«*, pri čemer po mnenju Komisije navedenega zakonskega določila ni mogoče tolmačiti tako, da zadostuje, da je odločba vročena le eni stranki. Lastnik psov je zaradi nespoštovanja določb ZUP s strani ministrstva in organizacijske enote javnega zavoda psa prevzel sedem dni prej, preden je odločba postala izvršljiva. To pomeni, da je lastnik psov zaradi kršitve dolžnega ravnanja ministrstva in organizacijske enote javnega zavoda lahko izvrševal pravice iz odločbe, do katerih v tistem časovnem obdobju še ni bil upravičen, kar ustreza definiciji korupcije po ZPKor. O navedenem se je izrekel tudi veterinarski urad, ki opozarja, da je bil kršen tudi prvi odstavek 38. člena Zakona o inšpekcijskem nadzoru, saj je bila v dotičnem časovnem obdobju sedmih/osmih dni še veljavna tretja odločba pristojnega inšpektorja, kjer je bilo v tretji točki izreka odredeno, da morata psa do usmrtnice ostati v organizacijski enoti javnega zavoda.

IV.

V nadaljevanju Komisija želi izpostaviti še postopek, ki je tekkel na pobudo Državnega pravobranilstva, ki sicer glede na končne odločitve pristojnih sodišč nima vpliva na do sedaj obravnavani upravni postopek, vendar pa nakazuje na sistemsko neurejenost zaščite javnega interesa, ki jo bodo morali pristojni organi ustrezno obravnavati in razrešiti.

Na pobudo poslanca Državnega zbora Republike Slovenije in ministra resornega ministrstva, ki je vodilo upravni postopek, je namreč predmetni upravni postopek proučilo tudi Državno pravobranilstvo RS, ki je vložilo tožbo za odpravo odločbe, saj je ocenilo, da je bil zaradi napačne uporabe materialnega prava kršen zakon v škodo javnega interesa. V pritožbenih postopkih je Vrhovno sodišče Republike Slovenije odločilo, da v postopku tožbe pred Upravnim sodiščem niso bile izpolnjene vse procesne predpostavke, saj državni pravobranilec ni imel veljavnega pooblastila za zastopanje javnega interesa. Vrhovno sodišče je namreč ocenilo, da se 18. člen ZUS ne more razlagati tako, *»da je državni pravobranilec s sklepom Vlade RS, na katerega se sklicuje že v naprej in za vse primere, tudi za tiste, ki bodo šele nastali, pooblaščen tako za odločitev o tem, da je bil z aktom kršen zakon v škodo javnega interesa, kar pomeni, za odločitev, da gre za spor, kot za odločitev o tem, kdo je tehnični nosilec spora (vlagatelj tožbe) v funkciji varovanja javnega interesa, kot je to sicer razvidno iz 2. točke sklepa Vlade RS z dne 5.4.2007.«*

Po prejemu odločitve Vrhovnega sodišča je Državno pravobranilstvo o tem seznanilo Generalni sekretariat Vlade RS ter mu predlagalo, da nemudoma: a) s sklepom odobri vsa do sedaj opravljena dejanja Državnega pravobranilstva kot zastopnika javnega interesa, b) ugotovi, da je bil z upravnim aktom ministrstva z dne 22.6.2009 kršen zakon v škodo javnega interesa ter c) pooblasti Državno pravobranilstvo, da kot zastopnik javnega interesa na podlagi 2. odstavka 18. člena ZUS vloži tožbo na odpravo upravnega akta. Ker se Vlada samostojno ni mogla odločiti o izdaji potrebne legitimacije državnega pravobranilca, je predhodno zahtevala mnenja resornega in pravosodnega ministrstva ter ju zaprosila, da gradivo preučita in pripravita predlog za odločitev Vlade. Vprašanje, ki se v zvezi s tem zastavlja Komisiji, je, ali lahko govorimo o učinkovitem varstvu javnega interesa, v kolikor se o tem izreka tisti upravni organ, katerega odločitev se izpodbija v sodnem postopku in ki naj bi deloval v nasprotju z javnim interesom. V konkretnem primeru se je namreč resorno ministrstvo, ko je pridobilo zaprosilo Vlade Republike Slovenije za stališče glede priprave vladnega gradiva,

znašlo v situaciji, kjer mu je z ene strani grozila možna tožba zoper njegov lastni upravni akt, po drugi strani pa se je moralo opredeliti do te potencialne tožbe zoper lastni akt.

Do tega vprašanja se je opredelilo tudi že Državno pravobranilstvo, ki je ministrstvu, pristojnemu za pravosodje, posredovalo pobudo za spremembo 17. in 18. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), iz katere je razvidno, da mora po sedANJI pravni ureditvi ugotovitev, ali je s posamičnim upravnim aktom kršen javni interes, sprejeti Vlada RS. Državnemu pravobranilstvu se tudi zdi sporno to, da mora Vlada RS ugotoviti, da je upravni akt nezakonit in v nasprotju z javnim interesom, saj bi bila primernejša zakonska ureditev, da odločitev sprejme nižji državni organ, ker gre za strokovno in ne za politično odločitev. Kot nadalje ugotavlja Državno pravobranilstvo, s spremembo ZUS-1 določbe 17. in 18. člena niso več dovolj jasne in dajejo možnost različnih razlag, pri tem pa dajejo videz konflikta interesov v sami Vladi RS, saj mora sama ocenjevati ali je nek upravni akt nekega ministrstva, ki je član vlade in sodeluje pri njenih odločitvah, nezakonit.

Takšnemu stališču pa se pridružuje tudi Komisija, pri čemer posebej izpostavlja in opozarja, da bi moral predlagatelj sprememb in dopolnitev ZUS-1 normativno urediti nakazani problem tako, da bi bilo upravnemu organu, katerega odločitev se izpodbija, onemogočeno kakršnekoli sodelovanje v postopku o tem, ali za izpodbijanje njegove odločitve obstaja javni interes ali ne.

S tem je načelno mnenje utemeljeno.

PREDSEDNIK
Drago Kos