

PREJETO  
17-07-2015

VRHOVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

I U 970/2014-54  
LUp 308/2014  
Sug. predal 9  
OZRA - 10/2013  
LJUBLJANA  
17-07-2015  
PREJETO DNE

## SODBA

### V IMENU LJUDSTVA

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnik in sodnici mag. Nina Betetto kot predsednica ter Martina Lippai in Borivoj Rozman kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Rade Malijanske kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ZORAN JANKOVIĆ**, Vinterca 55, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin, o. p., d. o. o., Grosuplje, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana,

zaradi **posega v človekove pravice in temeljne svoboščine**,

o **pritožbi tožeče stranke** zoper sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 970/2014-42 z dne 9. 7. 2014,

na seji **29. maja 2015**

## RAZSODILO:

I. Pritožbi se ugoti, sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 970/2014-42 z dne 9. 7. 2014, se spremeni tako, da se njen izrek glasi:

„I. Tožbi se ugoti tako, da:

- se ugotovi, da je Komisija za preprečevanje korupcije z izdajo Zaključnega poročila o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013, v delu, ki se nanaša na tožnika, in sicer: druga alineja na 1. strani; v poglavju B. UGOTOVITVE KOMISIJE PO IZVEDENEM NADZORU PRI POSAMEZNIH ZAVEZANCIH: 14. odstavek na 6. strani; naslov UGOTOVITVE NADZORA NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM ZORANA JANKOVIĆA in 20. do 44. odstavek na 9. do 15. strani; v poglavju C. SKLEPNO: 80. odstavek na 23. strani; 82., 83. in 86. odstavek na 24. strani, vsi v delu, ki se nanaša na tožnika, ne da bi osnutek prej poslala tožniku v izjasnitev, nezakonito posegla v tožnikovo ustavno pravico iz 22. člena Ustave RS;
- se odpravi Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013, v delu, ki se nanaša na tožnika, in sicer: druga alineja na 1. strani; v poglavju B. UGOTOVITVE KOMISIJE PO IZVEDENEM NADZORU PRI POSAMEZNIH ZAVEZANCIH: 14. odstavek na 6. strani; naslov UGOTOVITVE NADZORA NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM ZORANA JANKOVIĆA in 20. do 44. odstavek na 9. do 15. strani; v poglavju C. SKLEPNO: 80. odstavek na 23. strani; 82., 83. in 86. odstavek na 24. strani, vsi v delu, ki se nanaša na tožnika;
- se Komisiji za preprečevanje korupcije naloži, da v roku 3 dni po prejemu te sodbe odstrani s svoje spletne strani Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013, v delu, ki se nanaša na tožnika, in sicer: druga alineja na 1. strani; v poglavju B. UGOTOVITVE KOMISIJE PO IZVEDENEM NADZORU PRI POSAMEZNIH ZAVEZANCIH: 14. odstavek na 6. strani; naslov UGOTOVITVE NADZORA NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM ZORANA JANKOVIĆA in 20. do 44. odstavek na 9. do 15. strani; v poglavju C. SKLEPNO: 80. odstavek na 23. strani; 82., 83. in 86. odstavek na 24. strani, vsi v delu, ki se nanaša na tožnika.

V preostalem delu se tožba zavrne.“

- II. Tožena stranka mora v 15 dneh od vročitve te sodbe povrniti tožniku njegove stroške postopka v znesku 538,68 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po izteku roka za izpolnitev obveznosti do plačila.

### OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijano sodbo je sodišče prve stopnje v ponovljenem postopku po sklepu Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Up 200/2013 z dne 9. 5. 2014 na podlagi 66. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ob smiselni uporabi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo tožnikovo tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz 14. člena (enakost pred zakonom), 22. člena (enako varstvo pravic), 23. člena (pravica do sodnega varstva), 25. člena (pravica do pravnega sredstva), 27. člena (domneva nedolžnosti), 29. člena (pravna jamstva v kazenskem postopku), 33. člena (pravica do zasebne lastnine in dedovanja) Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju URS), ki naj bi jih kršila tožena stranka s sprejetjem, izdajo in objavo Zaključnega poročila o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013 (v nadaljevanju Zaključno poročilo), v delu, ki se nanaša na tožnika. Glede na neuspeh tožbe je odločilo tudi, da tožnik sam nosi svoje stroške upravnega spora.
2. Sodišče prve stopnje v obrazložitvi izpodbijane sodbe navaja, da odloča v ponovljenem postopku v skladu z napotili Vrhovnega sodišča v sklepu I Up 200/2013. Ponavlja svoje predhodno stališče in se sklicuje na predhodno stališče Vrhovnega sodišča, da gre v obravnavanem primeru za upravni spor po 4., in ne po 2. členu ZUS-1. Meni, da je tožena stranka v tem primeru pravilno vodila postopek po 45. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK); da je v njem tožnik sodeloval in lahko pojasnjeval izvor premoženja in razloge, zaradi katerih toženi stranki ni poročal o spremembah premoženja; da je Zaključno poročilo akt, ki ga v takem primeru tožena stranka lahko sprejme, izda in objavi; da so pravne podlage za to v 45., 15., 18. in drugih členih ZIntPK in njenem Poslovniku. Ker ni šlo za izvajanje pooblastil tožene stranke po 13. členu ZIntPK, tudi ni treba voditi postopka po navedeni določbi. Ker je torej ves postopek pravilno potekal po 45. členu ZIntPK, ni prišlo do kršitve tožnikovih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, katerih kršitve uveljavlja v tožbi.
3. Tožnik s pritožbo izpodbija sodbo prvostopenjskega sodišča zaradi bistvenih kršitev določb postopka, zmotne uporabe materialnega prava in zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje izpodbijanega akta ter zaradi zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Vrhovnemu sodišču predlaga, da pritožbi ugodi in izpodbijano sodbo spremni tako, da tožbi oziroma tožbenim zahtevkom ugodi, podredno pa, da izpodbijano sodbo razveljavi in zadevo vrne prvostopenjskemu

sodišču v ponovno odločanje; toženi stranki pa naj v vsakem primeru naloži, da tožniku povrne njegove stroške celotnega upravnega spora skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Vztraja pri tem, da je Zaključno poročilo upravni akt v smislu 2. člena ZUS-1. Tožena stranka je s postopkom, ki ga je vodila, in z Zaključnim poročilom, ki ga je izdala, vodila postopek po 13. členu ZIntPK, pri tem pa tožniku ni zagotovila predpisanega sodelovanja v postopku, zato so mu bile kršene ustavne pravice. Ponavlja tožbene navedbe in navedbe iz prve pritožbe, pri teh vztraja. Izpodbija stališča prvostopenjskega sodišča do njegovih tožbenih navedb in razlago določb ZIntPK ter drugih predpisov, ki jo je sprejelo prvostopenjsko sodišče; navaja tožbene ugovore, do katerih se sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi ni opredelilo, ter ponovno utemeljuje, zakaj meni, da so mu bile kršene v tožbi navedene ustavne pravice. Uveljavlja stroške pritožbenega postopka z zamudnimi obrestmi.

4. Tožena stranka v odgovoru na pritožbo zavrača pritožbene trditve ter Vrhovnemu sodišču predlaga, da pritožbo kot neutemeljeno zavrne.
5. Sodišče je tožnika z odgovorom tožene stranke seznanilo.
6. Pritožba je utemeljena.
7. Vrhovno sodišče je v tej zadevi že odločilo s sklepom I Up 200/2014 z dne 9. 5. 2014, in sicer je obravnavalo tožnikovo pritožbo zoper prvo sodbo sodišča prve stopnje v tej zadevi, to je U 192/2013-19 z dne 28. 3. 2013, izdano v zvezi s tožnikovo tožbo zoper Zaključno poročilo. V navedenem sklepu je pritožbi na podlagi 77. člena ZUS-1 ugodilo, razveljavilo izpodbijano sodbo, ker ni imela razlogov o odločilnih dejstvih (14. točka drugega odstavka 339. člena Zakona o pravdnem postopku, v nadaljevanju ZPP, v zvezi s tretjim odstavkom 75. člena ZUS-1), in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje, da opravi nov postopek. V navedenem sklepu je sprejelo pravno stališče, da Zaključno poročilo ni upravni akt v smislu 2. člena ZUS-1, temveč akt iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1, ter dalo sodišču prve stopnje napotke, da v skladu s tem preuči, ali je glede na obliko in vsebino Zaključnega poročila tožena stranka imela pravno podlago za njegovo sprejetje, izdajo in objavo v določbah V. poglavja, zlasti pa 45. člena ZIntPK.
8. Sodišče prve stopnje je v ponovljenem postopku z izpodbijano sodbo tožbo zavrnilo. Presodilo je, da je Zaključno poročilo akt iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1, da je pravna podlaga za njegovo sprejetje, izdajo in objavo dana v V. poglavju ZIntPK in 18. členu ZIntPK ter da glede na to, da je tožena stranka pravilno in zakonito vodila postopek po navedenih določbah ZIntPK, do kršitve tožnikovih ustavnih pravic ni prišlo.
9. Vrhovno sodišče meni, da je sodišče prve stopnje v izpodbijani sodbi zmotno

uporabilo materialno pravo, to je določbe V. poglavja in 18. člen ZIntPK, določbe 13. člena ZIntPK, ki bi jo bilo treba po presoji Vrhovnega sodišča v tem primeru glede na obliko, vsebino, izdajo in objavo Zaključnega poročila uporabiti, pa sploh ni uporabilo. Razlogi za tako stališče bodo podrobneje pojasnjeni v nadaljevanju te sodbe. Ker je torej sodišče prve stopnje v obravnavanem primeru zmotno uporabilo materialno pravo, pri čemer pa dejansko stanje zadeve (to je vsebina Zaključnega poročila), očitno, je v 3. točki tretjega odstavka 80. člena ZUS-1 dana pravna podlaga za spremembo izpodbijane sodbe s to sodbo.

10. V tem upravnem sporu so sporna naslednja pravna vprašanja:

- ali je Zaključno poročilo upravni akt v smislu 2. člena ZUS-1 in bi moral v zvezi z njim potekati „redni“ upravni spor, v katerem se presoja poleg pravilnosti in zakonitosti akta in postopka njegovega sprejemanja tudi ugotovljeno dejansko stanje, kot meni tožnik, ali pa gre za drug akt in za upravni spor po prvem odstavku 4. člena ZUS-1, torej subsidiarni upravni spor, v katerem je presoja sodišča omejena le na to, ali so bile s takim aktom kršene tožnikove človekove pravice in temeljne svoboščine (v nadaljevanju ustavne pravice), kot menita tožena stranka in prvostopenjsko sodišče;
- ali je glede na obliko in vsebino Zaključnega poročila pravna podlaga za njegovo sprejetje, izdajo in objavo dana v V. poglavju ZIntPK, v katerem so urejene pristojnosti in pooblastila komisije v zvezi z nadzorom nad premoženjem zavezancev, in v določbah ZIntPK, ki urejajo javnost dela komisije (18. člen), kot menita tožena stranka in prvostopenjsko sodišče, ali pa je komisija iz postopka nadzora nad premoženjem zavezancev „preskočila“ na postopek po 13. členu ZIntPK, česar pa ni izvedla dosledno, in je Zaključno poročilo sprejela, izdala in objavila v nasprotju s 13. členom ZIntPK, ker ga kot osnutka ni poslala v izjasnitev tožniku, kot meni tožnik;
- ali so bile v postopku do sprejetja, s sprejetjem, izdajo in javno objavo Zaključnega poročila kršene tožnikove ustavne pravice, katerih kršitve uveljavlja v tožbi, ker mu osnutek Zaključnega poročila ni bil poslan v izjasnitev, kot se to izrecno zahteva v sedmem odstavku 13. člena ZIntPK, in je treba zato te kršitve odpraviti ter vzpostaviti zakonito stanje.

11. Pravilno je stališče sodišča prve stopnje v izpodbijani sodbi, da Zaključno poročilo ni akt iz 2. člena ZUS-1. O tem vprašanju je svoje stališče Vrhovno sodišče že sprejelo v svojem sklepu I Up 200/2013 z dne 9. 5. 2014, ki je pravnomočen, in pri tem stališču vztraja. Gre torej za akt iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1.

12. V prvem odstavku 4. člena ZUS-1 je določeno, da v upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v

človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V tej določbi je urejeno tako imenovano subsidiarno sodno varstvo v upravnem sporu, ki je zagotovljeno strankam v primerih, ko uveljavljajo nedopustne posege organov v svoje ustavne pravice, in sicer z akti oziroma dejanji organov, ter nimajo zagotovljenega drugega sodnega varstva. Glede v tem primeru vložene tožbe je, kot je bilo že ugotovljeno, sodišče prve stopnje pravilno ugotovilo, da so za njeno obravnavanje v upravnem sporu izpolnjene procesne predpostavke iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1 in zato ugovori tožene stranke v odgovoru na tožbo o stvarni nepristojnosti niso utemeljeni (enako že v sklepu Vrhovnega sodišča I Up 200/2013 z dne 9. 5. 2014).

13. Tožnik je s tožbo zahteval: odpravo Zaključnega poročila v delu, ki se nanaša nanj, in kot tak del navedel: drugo alinejo na 1. strani; v poglavju B. UGOTOVITVE KOMISIJE PO IZVEDENEM NADZORU PRI POSAMEZNIH ZAVEZANCIH: 14. odstavek na 6. strani; naslov UGOTOVITVE NADZORA NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM ZORANA JANKOVIĆA in 20. do 44. odstavek na 9. do 15. strani; da se ugotovi, da je z Zaključnim poročilom v delu, ki se nanaša nanj, tožena stranka kršila njegove ustavne pravice iz 29., 27., 23., 22., 33., 25 in 14. člena Ustave RS in pravico do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola številka 1 k Evropske konvencije o človekovih pravicah (z modifikacijo v podrednem predlogu); da se toženi stranki prepove izvrševanje dela Zaključnega poročila, ki se nanaša nanj; da se ugotovi, da je Zaključno poročilo v delu, ki se nanaša nanj, nezakonito; da se posledice tega Zaključnega poročila odpravijo tako, da se komisiji in njenim članom prepove dajati izjave v javnosti glede Zaključnega poročila v delu, ki se nanaša nanj, in da se Zaključno poročilo v delu, ki se nanaša nanj, odstrani s spletnega naslova Komisije.
14. Vrhovno sodišče je ugotovilo, da se na tožnika nanaša tudi del Zaključnega poročila v Sklepnih ugotovitvah, in sicer 80. odstavek na 23. strani; 82., 83. in 86. odstavek na 24. strani, vsi v delu, ki se nanaša na tožnika; ki jih tožnik ne izpodbija, vendar je z njimi tudi lahko poseženo v tožnikove uveljavljane ustavne pravice. Zato je Vrhovno sodišče svojo presojo na podlagi prvega odstavka 66. člena ZUS-1 razširilo tudi na navedeni del Zaključnega poročila. V prvem odstavku 66. člena ZUS-1 je namreč določeno, da sme v upravnem sporu iz prvega odstavka 4. člena tega zakona sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o tožnikovem zahtevku za povrnitev škode in določiti, kar je treba, da se odpravi poseg v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavi zakonito stanje. Takšnemu stališču pritrjuje tudi pravna teorija.<sup>1</sup>
15. Kot je Vrhovno sodišče pojasnilo že v sklepu I Up 200/2013 z dne 9. 5. 2014, je

<sup>1</sup> J. Breznik in drugi. Zakon o upravnem sporu s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 286, 10. točka.

delovanje in ukrepanje tožene stranke kot samostojnega in neodvisnega državnega organa zelo pomembno, saj je eden od državnih organov Republike Slovenije v boju zoper korupcijo. Njena vloga in naloge so določene v ZIntPK, v smeri krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi ravnanji, prepoznavanja in opozarjanja na različne oblike koruptivnih ravnanj tako na sistemski kot na konkretni ravni (5. člen ZIntPK), kar izvaja na različne načine, ena od njenih posebnih nalog pa je tudi nadzor nad premoženjskim stanjem funkcionarjev. Glede na to ima delovanje tožene stranke, še posebej pa njene ugotovitve v konkretnih primerih, posebno družbeno težo, zato so tudi posledice in učinki njenega delovanja in ukrepanja lahko zelo hudi in lahko pomenijo hud poseg v temeljne človekove pravice in svoboščine obravnavane osebe - zavezanca. Zato je še posebej pomembno, kot je že poudarilo Vrhovno sodišče, da celotno delovanje in ukrepanje tožene stranke temelji na zakonu oziroma na zakonitem predpisu (153. člen Ustave RS). Opravljati sme le nadzor, za katerega je stvarno pristojna, postopati mora po predpisanem postopku ter izdajati akte in ukrepati le v skladu in v obsegu svojih zakonskih pooblastil.

16. Iz uvoda Zaključnega poročila je razvidno, da je bilo sprejeto na podlagi 3. točke 2. člena in 23. alineje 12. člena ZIntPK ter ob upoštevanju določb 32. do 37. člena Zakona o preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZPKor) oziroma 41. do 45. člena ZIntPK. Vendar pa 3. točka 2. člena ZIntPK, ki je splošna in deklarativna ter namenjena predvsem razlagi vsebine zakona,<sup>2</sup> po presoji Vrhovnega sodišča ne more biti podlaga za izdajo oziroma sprejetje izpodbijanega Zaključnega poročila. Ne vsebuje namreč niti vsebine in tudi ne postopka sprejemanja oziroma izdaje Zaključnega poročila in tudi ne konkretnih pristojnosti komisije. Tudi določba 23. alineje 12. člena ZIntPK („komisija opravlja druge naloge, določene s tem in drugimi zakoni“) ne vsebuje izrecnega pooblastila za izdajo oziroma sprejetje ter tudi ne vsebine in postopka sprejetja in izdaje Zaključnega poročila. Ta določba je blanketna in nakazuje še na druge predpise, ki konkretno določajo pristojnost komisije.
17. Glede na navedeno po presoji Vrhovnega sodišča določbi 3. točke 2. člena in 23. alineje 12. člena ZIntPK ne moreta biti (edina) podlaga za izdajo oziroma sprejetje Zaključnega poročila v obliki in z vsebino kot v obravnavani zadevi.

---

2 Kot izhaja tudi iz obrazložitve tega člena zakona v Poročevalcu, se „tako v najširšem pomenu precizira, udejanja princip zakonskega urejanja pravic in dolžnosti, nakazujejo strateški cilji zakona, zajeto v besedni zvezi o celostnem preprečevanju in odpravljanju tveganj za korupcijo ter zagotavljanju preglednosti in integritete javnega sektorja, kot tudi določajo načini, ukrepi ter sredstva za uresničevanje teh ciljev. S tem, ko skupaj s transparentnostjo in integriteto zakon poudarja preprečevanje in obvladovanje tveganj za korupcijo, se izraža jasna namera, da dosedanja prizadevanja in rezultate na tem področju nadgradi z zgodnjim odkrivanjem in odpravljanjem njenih vzrokov. Na ta način, s celostnim pristopom in proaktivnostjo, preprečevanje in obvladovanje korupcije dobiva podlago za prehod na višjo raven učinkovitosti, s tem pa se krepi pravni red države. Z vsem tem se zakon pridružuje tudi praktično enakim ciljem Evropske unije v zvezi z zagotavljanjem preglednosti in integritete javnega sektorja“ (Poročevalec Državnega zbora 27/2010).

18. Po presoji Vrhovnega sodišča je z vidika materialnega prava zmotno stališče sodišča prve stopnje, da je bil v obravnavanem primeru nadzor nad premoženjskim stanjem tožnika izveden skladno z določbo 45. člena ZIntPK, po postopku, predpisanem v tej določbi, ter posledično, da v pravilno in zakonito izpeljanem postopku tožena stranka ni kršila tožnikovih ustavnih pravic.
19. ZIntPK v 45. členu, ki ima naslov „nesorazmerno povečanje premoženja“, določa, da če komisija na podlagi podatkov o premoženjskem stanju ali na podlagi drugih podatkov ugotovi, da se je premoženje zavezanca od zadnje prijave nesorazmerno povečalo glede na njegove dohodke iz opravljanja funkcije ali dejavnosti, ki jo sicer opravlja v skladu z določbami in omejitvami iz tega in drugih zakonov, ali pa da vrednost njegovega dejanskega premoženja, ki je osnova za odmero davčnih obveznosti, znatno presega prijavljeno vrednost premoženjskega stanja, pozove zavezanca, da najkasneje v petnajstih dneh pojasni način povečanja premoženja oziroma razliko med dejanskim in prijavljenim premoženjem. V drugem odstavku 45. člen ZIntPK določa, da če zavezanec ne pojasni načina povečanja premoženja ali razlike med dejanskim in prijavljenim premoženjem ali tega ne stori na razumljiv način, komisija o tem obvesti organ, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo, oziroma organ, pristojen za izvolitev ali imenovanje zavezanca, v primeru suma storitve drugih kršitev pa tudi druge pristojne organe.
20. Iz citiranega 45. člena ZIntPK izhaja le pravna podlaga oziroma dolžnost tožene stranke za obveščanje pristojnih organov o ugotovitvah, do katerih je prišla na podlagi zbiranja in razjasnjevanja dejstev o premoženjskem stanju, torej za sestavo in posredovanje obvestila, ne pa tudi za izdajo in javno objavo kakršnegakoli akta v razmerju do zavezanca. Ti drugi pristojni organi lahko po prejemu obvestila vodijo nadaljnje postopke v okviru svojih z zakoni izrecno določenih pristojnosti in ukrepajo v skladu s svojimi pooblastili.
21. V določbah 45. člena ZIntPK pa Vrhovno sodišče za razliko od prvostopenjskega sodišča in tožene stranke ne zazna pravne podlage za izdajo Zaključnega poročila, kakršno je izpodbijano. Po presoji Vrhovnega sodišča je tožena stranka v tem primeru, glede na zaključke, ki jih je sprejela, in pravno kvalifikacijo posameznih dejanj tožnika v Zaključnem poročilu presegla svoja zakonska pooblastila iz 45. člena ZIntPK ter v prekoračenem delu vsebinsko izdala akt iz 13. člena ZIntPK, s čimer je prevzela zakonska pooblastila in pristojnosti drugih organov.
22. V nasprotju z materialnim pravom je tudi stališče v izpodbijani sodbi, da je izpodbijano Zaključno poročilo mogoče umestiti med druge odločitve v smislu 11. člena ZIntPK, ki jih komisija kot kolegijski organ sprejema na sejah. Tudi ta določba je splošna in ureja način dela komisije kot kolegijskega organa. Pa tudi če bi se Zaključno poročilo štelo zgolj za celovito poročilo o ugotovitvah glede premoženjskega stanja vodij političnih strank, ki bi bilo podlaga za ukrepanje



komisije na podlagi različnih določb ZIntPK (na primer 13. člena, 45. člena oziroma prekrškovnih določb), bi morala komisija, ki je hkrati s poročilom sprejela tudi svoje delovne sklepe, te svoje postopke voditi in odločitve sprejeti v za to predpisani obliki in po za to predpisanem postopku (odločba o prekršku, izdana v prekrškovnem postopku, v katerem bi bilo tožniku zagotovljeno predpisano sodno varstvo; načelno mnenje oziroma ugotovitve o konkretnem postopku v smislu petega odstavka 13. člena ZIntPK po v navedenem členu predpisanem postopku ipd.). Ne bi pa smela Zaključnega poročila izdati v obliki in vsebini, kot ga je, prav tako ga ne bi smela v taki obliki in s to vsebino objaviti na svoji spletni strani in o njem obvestiti javnosti. Za to namreč nima pravne podlage v 45. členu ZintPK, kot zmotno menita tožena stranka in prvostopenjsko sodišče.

23. Glede na vsebino in obliko Zaključnega poročila in še zlasti zaključke, ki jih je sprejela, bi pretežni del takega Zaključnega poročila po presoji Vrhovnega sodišča lahko temeljil le na določbah 13. člena ZIntPK. V prvem odstavku 13. člena ZIntPK („pristojnosti komisije ob sumu korupcije ali drugih kršitev“) je določeno, da lahko komisija na lastno pobudo, na podlagi prijave pravne ali fizične osebe ali na zahtevo iz drugega odstavka tega člena uvede postopek zaradi suma korupcije, kršitve predpisov o nasprotju interesov, omejitvi poslovanja ali o lobiranju ali zaradi ocene in odprave posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj ali kršitev etike in integritete javnega sektorja. Šesti odstavek 13. člena ZIntPK pa določa, da načelna mnenja komisije vsebujejo zlasti prikaz in opredelitev komisije do sistemskih pomanjkljivosti, neskladij in problemov ter predloge za izboljšanje stanja. Ugotovitve komisije o konkretnem primeru pa vsebujejo zlasti opis dejanskega stanja, oceno ravnanja s pravnega vidika, z vidika krepitve integritete javnega sektorja ter z vidika korupcijskih tveganj in v primeru ugotovljenih nepravilnosti ali tveganj pojasnilo, kakšno bi bilo dolžno ravnanje.
24. Med postopki v prvem odstavku 13. člena ZIntPK ni naveden postopek o nadzoru nad premoženjskim stanjem funkcionarjev, zato tovrstnega nadzora ni treba voditi po postopku iz 13. člena, temveč po postopku iz 45. člena ZIntPK. V obravnavanem primeru pa je nadzor nad premoženjskim stanjem zlasti v zaključkih komisije v Zaključnem poročilu dobil povsem drugo vsebino, kot jo vsebuje 45. člen ZIntPK. Predvsem pa je bilo Zaključno poročilo v taki obliki izdano in javno objavljeno, za kar pa v 45. členu ZIntPK ni pravne podlage. Šlo je torej za nadzor in akt iz 13. členu ZIntPK, pri čemer pa postopek ni bil voden po 13. členu ZIntPK. Zaključno poročilo namreč vsebuje zaključke in vrednostne ocene tožnikovih dejanj, ki naj bi kazala na obstoj oziroma ugotovitve večkratnih kršitev zakonskih obveznosti, obremenjenost z izrazitimi korupcijskimi tveganji in sumi zlorabe položaja. Glede na to pa bi morala tožena stranka v tem delu ravnati po pravilih, ki so določena v 13. členu ZIntPK.
25. Kot določa peti odstavek 13. člena ZIntPK, po končanem postopku (ki ga v skladu

s prvim odstavkom 13. člena ZIntPK komisija vodi zaradi suma korupcije, kršitve predpisov o nasprotju interesov, omejitvi poslovanja ali o lobiranju ali zaradi ocene in odprave posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj ali kršitev etike in integritete javnega sektorja) komisija izda načelno mnenje ali ugotovitve o konkretnem primeru. Načelna mnenja in ugotovitve o konkretnem primeru po tem členu ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe.

26. Kadar se ugotovitve komisije nanašajo na določeno ali določljivo fizično ali pravno osebo, komisija osnutek ugotovitev pred javno objavo pošlje tej osebi, ki se lahko v roku sedem delovnih dni izjasni o navedbah v ugotovitvah (sedmi odstavek 13. člena ZIntPK).
27. Po presoji Vrhovnega sodišča bi morala tožena stranka pred izdajo in javno objavo Zaključnega poročila upoštevati vse določbe 13. člena ZIntPK ter tožnika seznaniti z ugotovitvami oziroma mu jih poslati v izjavo, in sicer ne glede na to, če temeljijo (tudi) na njegovih izjavah, ki jih je dal pred toženo stranko. Vsaki stranki mora biti dana možnost, da predstavi svoja stališča tako glede dejanske kot tudi pravne podlage, da predlaga dokaze ter da se izjavi tudi o rezultatih dokazovanja. Načelo zaslišanja strank iz 9. člena ZUP pomeni uveljavitev ustavne pravice iz 22. člena Ustave RS. To temeljno načelo zahteva, da je treba pred izdajo odločbe dati stranki možnost, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za zakonito in pravilno odločitev. To temeljno načelo je izvedeno v 146. členu ZUP, v 13. členu ZIntPK pa je glede tega še strožja določba, ki izrecno določa, da tožena stranka pošlje osnutek načelnega mnenja oziroma ugotovitev o konkretnem primeru prizadeti osebi v izjasnitev. Sodelovanje take osebe v postopku v fazi zbiranja gradiva s pojasnjevanjem glede posameznih vprašanj in eventualno predlaganje dokazov ne more nadomestiti tega, da se ji osnutek pošlje v izjasnitev, saj se prizadeta oseba le tako lahko seznanji z osnutkom konkretnih zaključkov in pravo kvalifikacijo svojih ravnanj ter se do njih opredeli.
28. V obravnavani zadevi ni sporno, da tožniku osnutek Zaključnega poročila ni bil poslan v izjasnitev oziroma z njim ni bil seznanjen. Tožena stranka še vedno meni, da ni bila dolžna „posredovati osnutka odločitve“ v predhodno izjasnitev in da iz nobene ustavne pravice niti iz narave stvari ne izhaja pravica kogarkoli v kateremkoli pravnem postopku pred državnim organom, da mu mora organ pred končno odločitvijo poslati osnutek odločitve v mnenje in komentar.
29. Po presoji Vrhovnega sodišča bi tožena stranka pred objavo Zaključnega poročila morala tožniku poslati osnutek v izjasnitev in šele potem svoje ugotovitve objaviti skupaj s tožnikovo izjavo, kot to določa sedmi odstavek 13. člena ZIntPK („komisija načelna mnenja in ugotovitve o konkretnem primeru skupaj z odgovorom obravnavane osebe predstavi javnosti z objavo na svoji spletni strani

in na drug primeren način“). Nobena splošna določba o obveščanju javnosti (tožena stranka se sklicuje na 18. člen ZIntPK<sup>3</sup>) ne more derogirati jasne in konkretne določbe sedmega in osmega odstavka 13. člena ZIntPK. Vrhovno sodišče pripominja tudi, da določba 18. člena ZIntPK velja za seznanjenje javnosti o ugotovitvah v zvezi s prijavi premoženja (45. člen ZIntPK) le, kolikor ni omejena z določbami 46. člena ZIntPK.

30. Določba o enakem varstvu pravic iz 22. člena Ustave RS je poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom. Enako varstvo pravic v postopkih pa je že pojmovno mogoče zagotoviti samo tako, da so pravila postopka, po katerih morajo ravnati organi pri odločanju o pravicah, dolžnostih in pravnih interesih, vnaprej natančno določena in seveda spoštovana. Zahteva po kontradiktornem postopku je izraz pravice do enakega varstva pravic in mora biti spoštovana v vseh postopkih in vseh fazah postopka. Prizadeti osebi mora biti zagotovljena pravica, da navaja dejstva in predlagati dokaze, možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o rezultatih dokazovanja. V postopku po 13. členu ZIntPK je ta pravica zagotovljena prizadeti osebi s tem, da se mu pošlje osnutek v izjasnitev in se mu tako da možnost, da se seznanj z ugotovitvami pred izdajo in objavo in se o njih lahko tudi izjasni.
31. Tožena stranka ima pomembno funkcijo pri prepoznavanju in preprečevanju različnih oblik koruptivnih ravnanj in drugih oblik tovrstnih tveganj. V ta namen lahko vodi različne postopke tako na splošni kot individualni ravni, v njih pa mora spoštovati vse procesne določbe ZIntPK. V obravnavanem primeru bi morala tožena stranka, če je začela konkretni postopek v skladu z določbami 45. člena ZIntPK, tega voditi v skladu s temi procesnimi določili, ki med drugim
32. določajo obseg njenih pristojnosti in pooblastil v tem primeru. Glede na ugotovitve konkretnega primera bi lahko postopek začela ali nadaljevala po 13. členu ZIntPK, vendar pa bi morala v tem primeru spoštovati zavezančeve procesne pravice iz 13. člena ZIntPK. Ker je po presoji Vrhovnega sodišča v obravnavanem primeru nadzor dobil vsebino 13. člena ZIntPK, bi tožena stranka morala ravnati v skladu procesnimi določili, ki določajo obseg njenih pristojnosti in pooblastil (ter obveznosti) ter postopek končati v skladu z določbami 13. člena ZIntPK.
33. Vrhovno sodišče torej iz zgoraj navedenih razlogov ocenjuje, da pravna podlaga za sprejetje, izdajo in objavo Zaključnega poročila v tej obliki in vsebini ni dana v V. poglavju in tudi ne v 18. členu ZIntPK. Glede na navedeno je utemeljen tožbeni

---

3 18. člen ZIntPK določa: Komisija o svojem delu obvešča javnost (prvi odstavek). Komisija javnost obvešča z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov (drugi odstavek). Na svoje seje lahko komisija vabi predstavnike neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in sindikatov iz prejšnjega člena (tretji odstavek).

ugovor, da niso bile spoštovane tožnikove procesne pravice. Zaradi nespoštovanja procesnih pravic pa je bila kršena tožnikova ustavna pravica, ki jo zagotavlja Ustava RS v 22. členu, to je enako varstvo pravic v postopku pred (med drugim) državnimi organi, ki odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

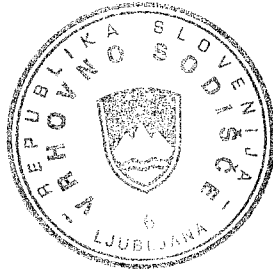
34. Tožnik je uveljavljal kršitev 22. člena Ustave RS, v katerem so vsebovana ustavna procesna jamstva, ne pa tudi jamčevanje pravilne vsebinske odločitve. Ker je enako varstvo pravic ustavna pravica procesnega značaja, in ker gre za upravni spor po prvem odstavku 4. člena ZUS-1, v katerem je obseg sodne presoje omejen, je Vrhovno sodišče zgolj ugotovilo kršitev te pravice, ni pa posebej ugotavljalo, ali je ta kršitev vplivala tudi na pravilnost ugotovljenega dejanskega stanja, zato se do ugovorov glede ugotavljanja oziroma pravilnosti ugotovljenega dejanskega stanja, dokazne ocene in drugih dejanskih okoliščin nadzora in njegovih ugotovitev v tej sodbi ne opredeljuje.
35. Ker je Vrhovno sodišče v obravnavanem primeru ugotovilo kršitev 22. člena Ustave RS in je bilo treba že zaradi te kršitve pritožbi ugoditi in spremeniti izpodbijano sodbo ter ugoditi tožbi in kot posledico ugotovitve kršitve ustavne pravice iz 22. člena Ustave RS izpodbijano Zaključno poročilo odpraviti ter naložiti njegovo odstranitev s spletne strani tožene stranke, se Vrhovno sodišče do kršitve drugih ustavnih pravic, ki jih zatrjuje tožba in ponavlja pritožba (14. člen - enakost pred zakonom, 23. člena - pravica do sodnega varstva, 25. člen - pravica do pravnega sredstva, 27. člen - domneva nedolžnosti, 29. člen - pravna jamstva v kazenskem postopku, 33. člen - pravica do zasebna lastnine in dedovanja) v tej sodbi ne opredeljuje.
36. Vrhovno sodišče ni sledilo tožbenemu predlogu, da naj prepove izvrševanje Zaključnega poročila, saj je bilo to ob vložitvi pritožbe že izvršeno. Prav tako ni sledilo tožbenemu predlogu, da naj Komisiji in njenim članom ter zaposlenim prepove dajati izjave za javnost glede Zaključnega poročila v delu, ki se nanaša na tožnika. Takih izjav komisija in njeni člani ne dajejo (več), Zaključno poročilo pa je odpravljeno in komisija ga je dolžna sneti s svoje spletne strani. Prav tako ni posebej ugotavljalo nezakonitosti Zaključnega poročila, saj je ta presoja vsebovana že v odločitvi, da se poročilo odpravi.
37. Vrhovno sodišče se je opredelilo le do tistih pritožbenih oziroma tožbenih ugovorov, ki so bistveni za odločitev, do drugih, ki na odločitev ne bi vplivali, pa se ni opredeljevalo (360. člen ZPP v zvezi z 22. členom ZUS-1). Prav tako se ni izrecno opredeljevalo do tistih ugovorov tožeče stranke in stališč tožene stranke, glede katerih odgovor izhaja iz te obrazložitve kot celote.
38. Ker je v obravnavanem primeru sodišče prve stopnje zmotno uporabilo materialno pravo, to je zlasti določbe 45. in 13. člena ZIntPK (na kar pazi Vrhovno sodišče

tudi po uradni dolžnosti), je Vrhovno sodišče na podlagi 3. točke tretjega odstavka 80. člena ZUS-1 pritožbi ugodilo in izpodbijano sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je na podlagi 3. in 4. točke prvega odstavka 64. člena ZUS-1 v zvezi s 66. členom ZUS-1 tožbi ugodilo in ugotovilo, da je bilo zaradi zmotne uporabe materialnega prava in posledično kršitev določb postopka, ki ga je vodila tožena stranka, nezakonito poseženo v tožnikovo pravico iz 22. člena Ustave RS, zato je Zaključno poročilo v delu, ki se nanaša na tožnika, odpravilo, toženi stranki pa naložilo, da Zaključno poročilo v tem delu odstrani s svoje spletne strani. V zvezi s tem ni utemeljen ugovor tožene stranke, da v primeru odločanja po prvem odstavku 4. člena ZUS-1 v 66. členu ZUS-1 ni predvidena razveljavitev ali odprava posamičnega akta. V drugem odstavku 33. člena ZUS-1 je namreč izrecno določeno, da se s tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin po tem zakonu lahko zahteva (tudi) odprava posamičnega akta.

39. Ker je tožnik s pritožbo uspel, Vrhovno sodišče pa je sodbo sodišča prve stopnje spremenilo tako, da je tožbi v bistvenem delu ugodilo, je Vrhovno sodišče odločilo tudi o stroških upravnega spora pred sodiščem prve stopnje in stroških pritožbenega sodnega postopka. Stroški so odmerjeni na podlagi prvega odstavka 25. člena ZUS-1 v zvezi z prvim odstavkom 154. člena ZPP in drugim odstavkom 165. člena ZPP. Ker vrednosti predmeta ni mogoče določiti po prostem preudarku glede na pomen stvari, znaša njegova vrednost v skladu z drugim odstavkom 25. člena Zakona o odvetniški tarifi 3.500,00 EUR. Vrhovno sodišče je tako tožniku za postopek na prvi stopnji priznalo na podlagi tarifne številke 3100<sup>4</sup> nagrado v višini 183,30 EUR in materialne stroške na podlagi tarifne številke 6002 v višini 20,00 EUR, nagrado za postopek s pritožbo na podlagi tarifne številke 3210 v višini 225,60 EUR in materialne stroške na podlagi tarifne številke 6002 v višini 20,00 EUR, kar z 20 % DDV znaša 538,68 EUR. Tožena stranka je dolžna navedeni znesek tožniku povrniti v 15 dneh od vročitve te sodbe, po tem roku pa z zakonsko določenimi zamudnimi obrestmi do plačila. O vračilu plačanih sodnih taks pa bo skladno z določbo točke c. Opombe 6.1. Taksne tarife odločilo sodišče prve stopnje.

Ljubljana, 29. maj 2015

Predsednica senata:  
Mag. Nina Betetto l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom.  
Podpis pristojnega delavca sodišča:

<sup>4</sup> Tarifa, ki je priloga ZOdvT (Ur. l. RS, št. 67/2008 in 35/2009) se v obravnavanem primeru uporablja skladno z drugim odstavkom 20. člena Odvetniške tarife (Ur. l. RS, št. 2/2015).