



VRHOVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljale vrhovne sodnice mag. Nina Betetto kot predsednica ter Brigita Domjan Pavlin in Martina Lippai kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Irene Končina kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: *I. J. J.*, ki jo zastopa Odvetniška družba Matoz, o. p., d. o. o., Koper, 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, Oddelka v Celju, IV U 135/2014-76 z dne 9. 7. 2014,

na seji 18. februarja 2015

## RAZSODILO:

- I. Pritožbi se ugodi, sodba Upravnega sodišča Republike Slovenije, Oddelka v Celju, IV U 135/2014-76 z dne 9. 7. 2014, se spremeni tako, da se glasi:

„Tožbi se ugodi tako, da:

- se ugotovi, da je bilo z izdajo Zaključnega poročila o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013, ne da bi osnutek bil prej poslan tožniku v izjasnitev, nezakonito poseženo v tožnikove ustavne pravice iz 22. člena Ustave RS;

- se 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: 1. stran tretja alineja, poglavje B. UGOTOVITVE KOMISIJE PO IZVEDENEM NADZORU PRI POSAMEZNIH ZAVEZANCIH - 6. in 7. stran 15. odstavek, UGOTOVITVE NADZORA NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM I. J. J. 15. - 23. stran, 45. - 77. odstavek, poglavje C. SKLEPNO 23. stran, 80. odstavek – v delu, ki se nanaša na tožnika, 24. stran 81. odstavek, 83. in 86. odstavek – oba v delu, ki se nanaša na tožnika, 25. stran, tretja alineja – v delu, ki se nanaša na tožnika, odpravi;

- se toženi stranki 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: 1. stran tretja alineja, poglavje B. UGOTOVITVE KOMISIJE PO IZVEDENEM NADZORU PRI POSAMEZNIH ZAVEZANCIH - 6. in 7. stran 15. odstavek, UGOTOVITVE NADZORA NAD PREMOŽENJSKIM STANJEM I. J. J. 15. - 23. stran, 45. - 77. odstavek, poglavje C. SKLEPNO 23. stran, 80. odstavek – v delu, ki se nanaša na tožnika, 24. stran 81. odstavek, 83. in 86. odstavek – oba v delu, ki se nanaša na tožnika, 25. stran, tretja alineja – v delu, ki se nanaša na tožnika.

V preostalem delu glede zatrjevanih kršitev ustavnih pravic iz 15. in 25. člena Ustave RS 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 naslednjega 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 129/2013 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 iz četrtega odstavka 15. člena (uresničevanje in omejevanje pravic), 22. člena (enako varstvo pravic) in 25. člena (pravica do pravnega sredstva) Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanje URS), ki naj bi jih kršila tožena stranka z izdajo 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.
2. Sodišče prve stopnje v obrazložitvi izpodbijane sodbe navaja, da odloča v ponovljenem postopku v skladu z napotili Vrhovnega sodišča v sklepu I Up 129/2013. Za odločanje v tem upravnem sporu je pristojno na podlagi 4. člena ZUS-1, do česar se je opredelilo že Vrhovno sodišče. Opredeliti pa se je treba še do tega, ali je tožena stranka z izdajo Zaključnega poročila v delu, ki se nanaša na tožnika, delovala v skladu s pristojnostmi in pooblastili po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK), ter ali sta nadzor, ki ga je opravila, ter akt, ki ga je izdala in javno objavila, v skladu z določbami ZIntPK. Tožena stranka je stvarno pristojna za vodenje postopka nadzora nad premoženjskim stanjem zavezancev. Določba 13. člena ZIntPK se nanaša na vse v prvem odstavku tega člena naštete postopke, med te pa obravnavanega postopka, ki je umeščen v peto poglavje, ni mogoče uvrstiti. Postopki, ki jih komisija vodi na podlagi 13. člena, so v tej določbi urejeni celovito in samo za potrebe postopkov iz prvega odstavka tega člena. Določbe, ki se nanašajo na nadzor nad premoženjskim stanjem iz V. poglavja, pa so urejene ločeno, kar izhaja tudi iz Poslovnika. Presoja sodišča v tem upravnem sporu je sicer zadržana ter omejena predvsem na presojo, ali so bile tožniku v postopku nadzora nad premoženjskim stanjem kršene z ZIntPK in ZUP zagotovljene temeljne procesne pravice.
3. Sodišče prve stopnje pojasnjuje, da zakon toženi stranki ne daje pristojnosti meritornega odločanja, ampak je njena naloga predvsem obveščanje pristojnih organov, ki so nato pristojni za izvedbo „svojih“ postopkov. Sodišče zato ne more prevzeti nalog tožene stranke in se opredeljevati do spornih vprašanj dejanskega stanja, ampak je to naloga tistih organov, ki jih je tožena stranka dolžna obvestiti. Tožena stranka je tožnika pozvala k pojasnitvi neskladij med poročanimi podatki in podatki iz evidenc. Postopek je vodila na podlagi določb ZIntPK (tudi 45. člena), zato sodišče zavrača ugovor, da je šlo dejansko za širši nadzor, kot je določen v V. poglavju. Zato tožniku pravica do enakega obravnavanja iz 22. člena Ustave RS ni bila kršena. Zagotovljene so mu bile vse pravice po ZIntPK in Poslovniku. Ustavna pravica iz 22. člena pa je pravica procesnega značaja,

posamezniku zagotavlja enakopravno obravnavo vseh strank v podobnih in enakih primerih. Tožnik je imel možnost v postopku pojasniti in odgovoriti na navedbe tožene stranke, torej do očitanih kršitev 22. člena ni prišlo. Ker komisija ne sprejema meritornih odločitev, ne odloča, in tega ne spremeni niti navedba v poročilu, da je „senat pričujoče poročilo sprejel na seji dne ... v sestavi ... in dodatno odločil ...“, na drugačno naravo tudi ne kažeta ne vsebina ne oblika poročila niti njegovo poimenovanje. ZIntPK pa ne določa, kako bo tožena stranka sprejela ugotovitev o nesorazmernem povečanju premoženja, ne določa oblike in načina obvestila iz drugega odstavka 45. člena ZIntPK, vendar to ne pomeni, da je tožena stranka s sprejemom Zaključnega poročila prekoračila okvir določbe 45. člena.

4. Tožena stranka zadeve obravnava na sejah, kjer sprejema mnenja, stališča in druge odločitve (11. člen). Po presoji sodišča prve stopnje je Zaključno poročilo mogoče umestiti med te „druge odločitve“. Gre za postopek, ki ga mora komisija zaključiti v skladu z določbami 51. člena Poslovnika. Tožena stranka je vodila postopek, ki ga ZIntPK pravno ureja drugače kot druge postopke iz tega zakona. Zaključno poročilo je bilo sprejeto na podlagi 41. do 45. člena zakona ter 51. člena Poslovnika.
5. Po presoji sodišča prve stopnje z javno objavo Zaključnega poročila ni bilo poseženo v ustavno pravico iz 22. člena. V 18. členu zakon določa, da komisija o svojem delu obvešča javnost in da z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev seznanja javnost. Obveščanje javnosti je ena izmed pomembnih nalog.
6. Glede sodnega varstva sodišče prve stopnje pojasnjuje, da ima tožnik sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu, kar pomeni, da je tožbeni očitke o kršitvi pravice iz 25. člena Ustave neutemeljen. Ob ugotovitvi, da je bilo poročilo izdano zakonito, tožbeni očitke kršitve pravice do učinkovitega pravnega sredstva ni utemeljen.
7. Tožnik s pritožbo izpodbija sodbo prvostopenjskega sodišča zaradi bistvenih kršitev določb postopka in zmotne presoje pravilnosti postopka izdaje izpodbijanega akta. Vrhovnemu sodišču predlaga, da pritožbi ugodi in sodbo sodišča prve stopnje spremeni tako, da tožbi ugodi ter toženi stranki naloži plačilo stroškov postopka oziroma podrejeno, da izpodbijano sodbo razveljavi in zadevo vrne sodišču prve stopnje v ponovno odločanje pred spremenjenim senatom. Sodišče prve stopnje namreč ni upoštevalo jasnih navodil Vrhovnega sodišča in ponovno povsem pavšalno ugotovilo, da je sporno sporočilo v skladu z zakonom. Za tak nadzor tožena stranka ni imela zakonske podlage, predsedniki parlamentarnih strank niso zavezanci po 41. členu ZIntPK, saj ne spadajo v nobeno od taksativno naštetih kategorij zavezancev. Iz Zaključnega poročila izhaja, da naj bi bila pravna podlaga za njegovo sprejetje 3. točka 2. člena in

triindvajseta alineja 12. člena ZIntPK, ob upoštevanju določb 32. do 37. člena ZPKor za čas do 5. 6. 2010, oziroma 41. do 45. člena ZIntPK za čas po 5. 6. 2010. Določbe 41. do 45. člena ZIntPK torej očitno niso bile pravna podlaga za sprejetje Zaključnega poročila, ampak je bilo to sprejeto zgolj ob upoštevanju teh določb, podlaga pa naj bi bila 3. točka 2. člena in triindvajseta alineja 12. člena.

8. Po tožnikovem mnenju se sodišče prve stopnje ni opredelilo oziroma iz sodbe ni razvidno, da bi obravnavalo in ovrednotilo tožbene trditve, da je v obravnavanem primeru tožena stranka opravila nadzor zunaj časovno dopustnih okvirov, da se sedmi in osmi odstavek 13. člena ZIntPK uporabljata v vseh postopkih tožene stranke, da obveznost seznanitve tožnika z osnutkom poročila in pravica do predhodne izjasnitve jasno izhaja tudi iz Poslovnika tožene stranke (52. člen), s kakšnimi dokazili in pojasnili bi tožnik zadostil mnenju komisije, da gre za zadosti prepričljivo in razumljivo pojasnilo ter glede pomanjkanja dialoga med tožnikom in toženo stranko. Ker se do teh argumentov tožbe sodišče prve stopnje ni opredelilo, je zagrešilo bistveno kršitev določb postopka, kršilo ustavno pravico do enakega varstva ter pravico do učinkovitega pravnega sredstva.
9. Tožnik ugovarja tudi zmotno presojo pravilnosti postopka izdaje poročila tako glede vrste nadzora, saj tožena stranka ni opravljala nadzora po 81., 84. ali 87. členu Poslovnika, kot glede uporabe 13. člena ZIntPK, ki spada med splošne določbe in se uporablja za vse nadzorne preiskovalne postopke, ki se nanašajo na določeno ali določljivo fizično osebo, uporabe Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) v postopkih komisije, predvsem v zvezi s 46. členom ZUP, po katerem je treba stranki omogočiti, da se seznanijo z uspehom dokazovanja ter o tem izjavi, glede javne objave poročila, za katero naj bi bila podlaga v 18. členu ZIntPK in 89. členu Poslovnika, vendar pri tem ni bila upoštevana omejitev, da se nekateri podatki ne smejo javno objaviti (npr. zemljiškoknjižni podatki, podatki o posojiljemalcih oziroma posojilodajalcih, navedbe o vrsti premoženja).
10. Napačno je tudi stališče sodišča prve stopnje, da se ne more opredeljevati do vprašanj dejanskega stanja. Res gre za subsidiarno varstvo, ki pa ne sme biti manj učinkovito od „običajnega“ upravnega spora. Ker se sodišče ni opredelilo do spornih vprašanj dejanskega stanja, je to ostalo zmotno in nepopolno ugotovljeno, sodba pa se v tem delu niti ne da preizkusiti.
11. Zatrjuje tudi kršitve ustavnih pravic, in sicer 22. člena Ustave RS, saj ni bil seznanjen z osnutkom ugotovitev in mu ni bila dana možnost sodelovanja oziroma izjasnitve, kršitve 25. člena in četrtega odstavka 15. člena Ustave RS, saj sodišče ne pojasni, zakaj ni bilo treba v Zaključnem poročilu jasno in določno navesti, katera vprašanja so bila postavljena, kakšni odgovori so bili dani oziroma kakšna pojasnila in kakšna dokumentacija je bila posredovana (Zaključno poročilo ni

obrazloženo do te mere, da bi iz obrazložitve izhajal dialog med strankama). Glede na navedeno je sodišče prve stopnje zagrešilo absolutno bistveno kršitev določb postopka, ker sodbe zaradi pomanjkanja razlogov o odločilnih dejstvih ni mogoče preizkusiti, to pa posledično pomeni tudi kršitev ustavne pravice do pritožbe.

12. Tožena stranka v odgovoru na pritožbo zavrača pritožbene trditve ter Vrhovnemu sodišču predlaga, da jo kot neutemeljeno zavrne.
13. Sodišče je tožnika z odgovorom tožene stranke seznanilo.
14. Pritožba je utemeljena.
15. V obravnavanem primeru je tožnik vložil tožbo po prvem odstavku 4. člena ZUS-1, po katerem 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 posege organov v svoje človekove pravice in temeljne svoboščine, in sicer z akti oziroma dejanji organov, ter nimajo zagotovljenega drugega sodnega varstva. Glede 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 129/2013 z dne 9. 5. 2014).
16. Tožnik je s tožbo zahteval: 1. da se ugotovi, da Zaključno poročilo, ki ga je izdala tožena stranka, v delu, ki se nanj nanaša (konkretno navedeni deli), nezakonito posega v njegove človekove pravice in temeljne svoboščine iz 15. člena, 22. člena in 25. člena Ustave RS in da se Zaključno poročilo v tem delu odpravi; 2. da se toženi stranki naloži, da s svoje spletne strani v treh dneh od pravnomočnosti sodbe umakne ta del Zaključnega poročila; in 3. da se toženi stranki naloži povrnitev stroškov tega postopka.
17. Po presoji Vrhovnega sodišča niso utemeljeni tožbeni in pritožbeni ugovori glede kršitve pravic iz (četrtga odstavka) 15. člena<sup>1</sup> in 25. člena<sup>2</sup> Ustave RS. Četrty odstavek 15. člena zagotavlja sodne postopke, v katerih bo *caput controversum* ravno vprašanje uveljavitve oziroma varstva človekove pravice. To določbo dopolnjuje določba drugega odstavka 157. člena Ustave RS, ki pa je

1 Zagotovljeni sta sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve.

2 Vsakomur je zagotovljena pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva proti odločbam sodišč in drugih državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, s katerimi ti odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.

izvedena v 4. členu ZUS-1, na podlagi katerega je tožnik vložil tožbo, ta je bila obravnavana in o njej odločeno s sodbo, ta pa je na podlagi pravnega sredstva, ki ga je tožnik vložil, predmet presoje pred Vrhovnim sodiščem. Tožnik torej ima sodno varstvo in zagotovljeno pravico do pritožbe. Kolikor pa zatrjuje poseg v ti dve pravici v zvezi z obrazložitvijo izpodbijane sodbe in prej Zaključnega poročila, pa opredelitev Vrhovnega sodišča glede na nadaljnjo obrazložitev ni potrebna.

18. Kot je Vrhovno sodišče pojasnilo že v sklepu I Up 129/2013 z dne 9. 5. 2014, je delovanje in ukrepanje tožene stranke kot samostojnega in neodvisnega državnega organa zelo pomembno. Njena vloga in naloge, kot enega izmed organov Republike Slovenije v boju zoper korupcijo, 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). Voditi sme le postopke, za katere je stvarno pristojna, po predpisanem postopku ter izdajati akte in ukrepati le v skladu in v obsegu svojih pooblastil.
19. Tožnik v tožbi in pritožbi utemeljeno opozarja, da je iz Zaključnega poročila 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.
20. Tretja točka 2. člena ZIntPK, člen nosi naslov „uresničevanje namena zakona“, določa, da se namen tega zakona uresničuje tako, da se: z nadzorom nad premoženjem in sprejemanjem daril funkcionarjev, preprečevanjem in odpravljanjem nasprotja interesov ter koruptivnih ravnanj ter nadzorom nad lobiranjem vzpodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri opravljanju javnih zadev. Ta

določba je po mnenju Vrhovnega sodišča splošna, deklarativna, za potrebe urejanja razlage zakona<sup>3</sup> in ne more biti podlaga za izdajo oziroma sprejem izpodbijanega Zaključnega poročila, saj tudi ne opredeljuje ne vsebine ne postopka sprejema oziroma izdaje in tudi ne konkretnih pristojnosti.

21. V 12. členu ZIntPK, člen nosi naslov „naloge in pristojnosti komisije“, je v 23. alineji določeno, da komisija: opravlja druge naloge, določene s tem in drugimi zakoni. Opravljanje drugih nalog ni izrecno pooblastilo za izdajo oziroma sprejem izpodbijanega Zaključnega poročila in tudi ta določba ne opredeljuje ne vsebine ne postopka sprejema oziroma izdaje. Ta določba je blanketna in nakazuje še na druge predpise, ki konkretno določajo pristojnost komisije.
22. Glede na navedeno po presoji Vrhovnega sodišča ti določbi ne moreta biti (edina) podlaga za izdajo oziroma sprejem poročila v obliki in z vsebino, kot v obravnavani zadevi.
23. Po presoji Vrhovnega sodišča je materialnopravno 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.
24. ZIntPK v 45. členu („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

---

3 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).



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.

25. Iz citiranega 45. člena ZIntPK izhaja le podlaga oziroma pravica in obveznost 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, torej tudi ne izpodbijanega Zaključnega poročila. Ti drugi pristojni organi lahko po prejemu obvestila vodijo nadaljnje postopke v okviru svojih z zakoni izrecno določenih pristojnosti. Če gre res, kot tožena stranka sicer navaja v odgovoru na tožbo, le za preverjanje premoženjskega stanja oziroma za predstavitveni akt, je v tem primeru, glede na zaključke, ki jih je sprejela in okvalificirala posamezna dejanja, presegla svoja zakonska pooblastila iz 45. člena ZIntPK in posegla ter prevzela zakonska pooblastila in pristojnosti drugih organov.
26. Ker po presoji Vrhovnega sodišča v obravnavani zadevi (glede na vsebino) ni šlo le za nadzor po 45. členu ZIntPK, se Vrhovno sodišče ni opredeljevalo do pravne podlage za javno objavo rezultatov nadzora po tej določbi.
27. Po presoji Vrhovnega sodišča je materialnopravno zmotno tudi stališče izpodbijane sodbe, da v skladu z določbo 11. člena ZIntPK tožena stranka zadeve obravnava na sejah, kjer sprejema mnenja, stališča in druge odločitve, in da je izpodbijano Zaključno poročilo mogoče umestiti med te druge odločitve. Tudi ta določba je splošna in ureja način dela komisije kot kolegijskega organa in ni konkretna določba za določitev konkretne pristojnosti oziroma pooblastil za sprejem oziroma izdajo izpodbijanega Zaključnega poročila.
28. Glede na vsebino nadzora (in predvsem zaključke, ki jih je naredila tožena stranka) bi ta 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.

29. Res ni med naštetimi v prvem odstavku 13. člena ZIntPK tudi nadzora nad premoženjskim stanjem, vendar je glede na vsebino nadzora, vsebino Zaključnega poročila oziroma zaključke, ki jih je tožena stranka sprejela v njem, mogoče zaključiti, da je dejansko šlo za postopek, ki bi moral biti voden po 13. členu ZIntPK, saj iz Zaključnega poročila izhajajo zaključki o obstoju oziroma ugotovitvah večkratnih kršitev zakonskih obveznosti, obremenjenosti iz izrazitimi korupcijskimi tveganji in sumi zlorabe položaja. V tem primeru bi torej morala tožena stranka ravnati po pravilih, ki so za tak primer v zakonu določena in so navedena v nadaljevanju.
30. Kot določa peti odstavek 13. člena ZIntPK, po končanem postopku (ki ga v skladu s prvim odstavkom 13. člena ZIntPK 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.
31. 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 sedmih delovnih dni izjasni o navedbah v ugotovitvah (sedmi odstavek 13. člena ZIntPK).
32. Po presoji Vrhovnega sodišča bi tako tožena stranka morala 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 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 ZIntPK pa je v 13. členu glede tega še strožja določba, ki izrecno določa, da tožena stranka pošlje osnutek načelnega mnenja oziroma ugotovitev o konkretnem primeru v izjasnitev.

Sodelovanje stranke v postopku v fazi zbiranja gradiva s pojasnjevanjem glede posameznih vprašanj in eventualno predlaganje dokazov ne more nadomestiti tega, da se osnutek pošlje v izjasnitev, saj se stranka le tako lahko seznanj z osnutkom konkretnih zaključkov in se do njih opredeli.

33. V obravnavani zadevi ni sporno, da tožniku osnutek ni bil poslan v izjasnitev oziroma z njim ni bil seznanjen, saj tožena stranka stoji na stališču, 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 slednji posamezniku pred končno odločitvijo pošlje osnutek odločitve v mnenje in komentar“.
34. 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, po katerem tožena stranka 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 javnosti (tožena stranka se sklicuje na 18. člen ZIntPK<sup>4</sup>) ne more derogirati jasne in konkretne določbe sedmega in osmega odstavka 13. člena ZIntPK.
35. 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. Stranki 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 stranki (zavezancu) s tem, da se ji pošlje osnutek v izjasnitev in se ji tako da možnost, da se seznanj z ugotovitvami pred izdajo in objavo in se o njih lahko tudi izjasni.
36. 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, pri njih pa mora spoštovati vse procesne določbe ZIntPK. V obravnavanem primeru bi tožena stranka, če je začela konkretni postopek v skladu z določbami 45. člena ZIntPK, tega morala voditi v skladu s temi procesnimi določili, ki določajo obseg njenih

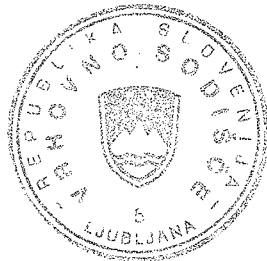
<sup>4</sup> 18. člen ZIntPK določa: Komisija o svojem delu obvešča javnost (prvi odstavek). Komisija javnost obvešča z objavo svojih načelnih mnenj, stališč in odločitev ter sklicev sej in njihovih zapisnikov (drugi odstavek). Na svoje seje lahko komisija vabi predstavnike neprofitnih organizacij zasebnega sektorja s področja preprečevanja korupcije in sindikatov iz prejšnjega člena (tretji odstavek).

pristojnosti v tem primeru. Tožena stranka pa ni omejena, da glede na ugotovitve konkretnega primera postopek začne ali nadaljuje po 13. členu ZIntPK, vendar pa mora v tem primeru spoštovati zavezančeve procesne pravice, ki jih ima ta po 13. členu ZIntPK. Ker je po mnenju 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 obveznosti) ter postopek končati v skladu z določbami 13. člena ZIntPK.

37. Po presoji Vrhovnega sodišča je glede na navedeno utemeljen tožbeni 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 sodiščem in pred drugimi državnimi organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil, ki odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.
38. Tožnik je uveljavljal kršitev 22. člena Ustave RS, v katerem so vsebovana ustavna procesna jamstva, ne jamstvo pravilne vsebinske odločitve. Ker je torej enako varstvo pravic ustavna pravica procesnega značaja, 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 ni opredeljevalo.
39. 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 tožene stranke, pri katerih odgovor nanje izhaja iz obrazložitve kot celote.
40. Glede na navedeno je po presoji Vrhovnega sodišča sodišče prve stopnje zmotno uporabilo materialno pravo (na kar pazi Vrhovno sodišče tudi po uradni dolžnosti), zato je na podlagi 3. točke tretjega odstavka 80. člena ZUS-1 pritožbi ugodilo in sodbo 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 zakon (66. člen ZUS-1) ne predvideva razveljavitve ali odprave posamičnega akta. V drugem odstavku 33. člena ZUS-1 je določeno, da se s tožbo zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin po tem zakonu lahko zahteva (tudi) odprava posamičnega akta.

41. 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 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 (v nadaljevanju ZOdvT) 3.500,00 EUR. Vrhovno sodišče je tako tožniku za postopek na prvi stopnji priznalo na podlagi tarifne številke 3100<sup>5</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, 18. februar 2015



Predsednica senata:

Mag. Nina Betetto, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom.

Podpis pristojnega delavca sodišča:

<sup>5</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).