

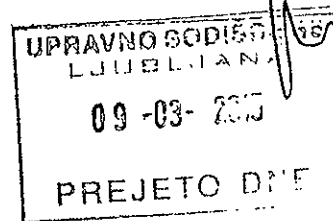
10/431/2013-50

IUp-476/2013



REPUBLIKA SLOVENIJA
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE
Dunajska 56, 1000 Ljubljana

VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



Prejeto: 12-03-2015	Številka zadeve: 062/10-69/2015
	Sopd.: Sopd.
Vsebuje:	

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

IN

SKLEP

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnik in sodnici Martina Lippai kot predsednica ter Brigita Domjan Pavlin in Peter Golob kot člana,

ob sodelovanju višjega pravosodnega svetovalca Luka Kovača kot zapisnikarja,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ALEŠ ZALAR**, [redacted] ki jo zastopa Katarina Kresal, odvetnica v Ljubljani, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Komisija za preprečevanje korupcije, Dunajska cesta 56, Ljubljana,

zaradi varstva ustavnih pravic,

o pritožbi tožeče stranke zoper I., II. in IV. točko izreka sodbe in sklepa Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 1431/2013-31 z dne 24. 10. 2013,

na seji 5. februarja 2015

ODLOČILO:

- I. Pritožba zoper sodbo (I. točka izreka izpodbijane sodbe in sklepa) se zavrne in se potrdi izpodbijana sodba.
- II. Pritožba zoper sklepa (II. in IV. točka izreka izpodbijane sodbe in sklepa) se zavrne in se potrdita izpodbijana sklepa.
- III. Tožeča stranka sama trpi svoje stroške tega postopka.

OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijano sodbo (I. točka izreka sodbe in sklepa) je sodišče prve stopnje 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, katere tožbeni predlog se glasi na ugotovitev, da je tožena stranka z vodenjem postopka v zadevi št. 06210-699/2012-22 do izdaje osnutka ugotovitev o konkretnem primeru - imenovanje Boštjana Škrleca za generalnega direktorja Vrhovnega državnega tožilstva z dne 24. 1. 2013 (v nadaljevanju ugotovitve o konkretnem primeru) tožniku kršila pravice iz 22., 23. in 25. člena Ustave RS, ker mu ni dala možnosti, da sodeluje v dokaznem postopku, in mora te kršitve nemudoma odpraviti.
2. Z izpodbijanem sklepom (II. točka izreka) je sodišče prve stopnje na podlagi 2. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1 kot prepoznega zavrglo tožnikov zahtevek, postavljen kot vmesni ugotovitveni zahtevek, da se ugotovi, da je toženka z vodenjem postopka in z odločanjem v sestavi dveh članov senata toženke v konkretnem primeru tožniku kršila pravice iz 22., 23. in 25. člena Ustave RS (v nadaljevanju URS).
3. Z izpodbijanem sklepom (IV. točka izreka) pa je sodišče prve stopnje na podlagi četrtega odstavka 25. člena ZUS-1 odločilo, da vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.
4. V obrazložitvi izpodbijane sodbe je sodišče prve stopnje ugotovilo, da je tožba, vložena po prvem odstavku 4. člena ZUS-1, pravočasna in da je podan pravovarstveni interes tožnika v tem upravnem sporu. Tožbene ugovore glede nepravilne sestave sicer tričlanske komisije ob odločanju o sprejetju osnutka ugotovitev v konkretnem primeru, ko je odločala v sestavi dveh članov, ker se je en član izločil, odločitev pa je bila sprejeta soglasno, je zavrnilo kot neutemeljene

s sklicevanjem na določbe tretjega odstavka 207. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP) in tretjega odstavka 7. člena Poslovnika komisije za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju Poslovnik). Ker so bila upoštevana vsa pravila za veljavno odločanje tožene stranke, tožniku pravica do enakega obravnavanja iz 22. člena URS na način, ki ga zatrjuje, ni bila kršena. Tožnikovo sklicevanje na prekinitev postopka v zadevi I U 706/2011, v kateri je isto sodišče vložilo zahtevo za oceno ustavnosti določb Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK), je obrazloženo zavrnilo kot neutemeljeno. Kot neutemeljene pa je zavrnilo tudi tožbene ugovore o posegu tožene stranke v tožnikove ustavne pravice zaradi nemožnosti sodelovanja v postopku pred izdajo in (posledično) vročitvijo osnutka ugotovitev o konkretnem primeru, saj so bile upoštewane vse v ZIntPK in Poslovniku vsebovane postopkovne določbe, ki pomenijo tudi izpeljavo (med drugim) načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP. Do očitanih kršitev iz 22. člena URS ni prišlo, saj je tožnik v obravnavani zadevi osnutek ugotovitev tožene stranke prejel, se seznanil z njegovo vsebino in je imel možnost, da se o njem izjasni; s tem je bilo zadoščeno načelu zaslišanja stranke po 9. členu ZUP. Zatrjevane nesorazmernosti posega v njegove pravice zaradi izključitve iz dokaznega postopka do prejema osnutka tudi ni izkazal. Glede na to, da ima tožnik zagotovljeno sodno varstvo v upravnem sporu po 4. členu ZUS-1, je tožbeni očitke o kršitvi pravice iz 25. člena URS neutemeljen. Zato mu ni bilo poseženo niti v pravico iz 23. člena URS, saj je možnost vložitve tožbe v upravnem sporu izkoristil in spor sprožil. Ne drži, da ima šele v tem upravnem sporu možnost uveljavljanja svojih argumentov na posredovani osnutek, zato tudi iz teh razlogov kršitev pravice iz 23. člena URS ni podana.

5. Tožnikov zahtevek, ki ga je podal v pripravljalni vlogi z dne 3. 5. 2013 ter ga poimenoval vmesni ugotovitveni zahtevek, je sodišče prve stopnje zavrglo kot prepozen, ker gre za nov zahtevek (to je zahtevek na ugotovitev nezakonitosti posega v tožnikove ustavne pravice zaradi vodenja postopka in odločanja toženke v nezakoniti sestavi), s katerim je razširil svojo tožbo. Glede na datum vročitve osnutka ugotovitev (6. 3. 2013) je bil takrat seznanjen tudi s sestavo komisije, ki ji je ugovarjal.
6. Tožnik zoper navedeno prvostopenjsko sodbo in sklep vlaga pritožbo, s katero uveljavlja bistvene kršitve določb postopka ter zmotno in nepopolno ugotovitev dejanskega stanja ter posledično kršitev materialnega prava.
7. V zvezi s sodbo v pritožbi navaja, da je sodišče prve stopnje odločalo brez glavne obravnave in brez ugotavljanja dejstev ugotovilo, da ni posega v ustavne pravice, čeprav je vprašanje posega v ustavno pravico vedno tudi dejansko vprašanje. Obrazložitev izpodbijane sodbe in sklepa je brez ključnih dejstev (razlogov) in z notranjimi nasprotji v sami obrazložitvi. Sodišče niha med tem, da poseg ni bil

nesorazmeren, in tem, da posega sploh ni bilo. Pri tem nesorazmernost ni obrazložena, prav tako ni obrazloženo, zakaj pravnomočen sklep o prekinitvi postopka iz razloga neustavnosti v eni zadevi ne veže tožene stranke v drugi zadevi. Ni obrazloženo odgovorjeno na tožbeni ugovor, da bi tožena stranka morala ZUP uporabiti že pred sprejetjem osnutka ugotovitev in ker tožena stranka uporabo ZUP v tej fazi postopka zavrača, tožnik pred objavo ugotovitev v konkretni zadevi ne more učinkovito uveljavljati dejstev in dokazov. Ker Upravno sodišče ni pristojno za odločanje o storitvi korupcije, pa je prikrajšan za to tudi v upravnem sporu. Da se izogne ponavljanju, se je skliceval na odgovor na osnutek kot sestavni del tožbe, a se sodišče prve stopnje tudi do tega ni opredelilo. V zvezi s postopkom komisije in svojim sodelovanjem v njem se sklicuje na Listino EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina EU) in njen 41. člen. V posledici procesnih kršitev je prišlo do zmotno in nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja ter kršitve materialnega prava.

8. Glede postavljenega vmesnega ugotovitvenega zahtevka v pritožbi zatrjuje, da je podano neskladje med izrekom in obrazložitvijo, saj v izreku sodišče prve stopnje najprej tožbo zavrne, nato pa vmesni ugotovitveni zahtevek zavrže kot prepozen. V obrazložitvi pa pojasni, da je tožba, ki je ena sama, pravočasna, dalje pa navede, da gre pri vmesnem ugotovitvenem zahtevku za nov zahtevek, ki pa je prepozen. Čas postavitve takega zahtevka je v dispoziciji strank in ne predstavlja nove tožbe. V primeru nezakonite sestave organa pri odločanju pa je treba razveljaviti cel postopek in začeti znova v zakoniti sestavi. Gre za pomembno predhodno vprašanje. Sodišče prve stopnje je v zadevi I U 706/2011 prekinilo postopek zaradi takega vprašanja in vložilo zahtevo za oceno ustavnosti, medtem ko je v tem primeru očitno odločilo drugače. Sodišče prve stopnje je tako tožniku odreklo interes za vmesni ugotovitveni zahtevek s tem, da ga je prekvalificiralo v samostojni zahtevek, kar predstavlja kršitev procesnega prava. V pritožbi opozarja na splošno pravno načelo prepovedi *reformatio in peius* (81. člen ZUS-1). Vrhovnemu sodišču predlaga, da pritožbi ugodi in zadevo vrne sodišču prve stopnje v ponovno odločanje ter priglaša stroške postopka.
9. Tožena stranka je odgovorila na pritožbo in predlagala njeno zavrnitev.
10. Tožnik je svoje navedbe dopolnil z vlogo z dne 2. 12. 2013, v kateri je opozoril na sodbo Upravnega sodišča II U 94/2013 z dne 13. 11. 2013 ter Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvzemu premoženja nezakonitega izvora.
11. Tožena stranka je bila z vlogo seznanjena in je nanjo odgovorila.

K I. točki izreka:

12. Pritožba ni utemeljena.

13. V obravnavanem primeru je v pritožbenem postopku še naprej sporno, ali je tožena stranka s tem, ko tožnika ni vključila v postopek, ki ga vodi glede konkretnega primera (imenovanje B. Š. za generalnega direktorja Vrhovnega državnega tožilstva z dne 24. 1. 2013) po 13. členu ZIntPK, preden mu je vročila osnutek ugotovitev o konkretnem primeru in mu dala rok za izjasnitev o navedbah v osnutku (tožnik je na navedbe v osnutku že odgovoril 13. 3. 2013, odgovor je v sodnem spisu), in ker je osnutek ugotovitev soglasno sprejela v sestavi dveh od treh članov, kršila tožnikove ustavne pravice iz 22. (enako varstvo pravic), 23. (pravica do sodnega varstva) in 25. (pravica do pravnega sredstva) člena URS, kar je tožnik uveljavljal v tožbi. Pri tem ni sporno, da je tožena stranka (komisija) kot tričlanski kolegijski državni organ na seji dne 21. 1. 2013 na podlagi 13. člena ZIntPK v sestavi dveh članov (eden se je iz odločanja izločil) soglasno sprejela osnutek ugotovitev o konkretnem primeru, ki je bil dne 6. 3. 2013 vročen tožniku v izjasnitev, ter da v predhodni postopek (zbiranja informacij in drugega procesnega gradiva) tožnik ni bil vključen.
14. Vrhovno sodišče meni, da so odločitev prvostopenjskega sodišča, da se v obravnavanem primeru tožba zavrne, ter nosilni razlogi za odločitev (da v postopku do sprejetja osnutka ugotovitev o konkretnem primeru in z načinom sprejetja ter samim osnutkom ugotovitev o konkretnem primeru niso bile kršene tožnikove ustavne pravice iz 22., 23. in 25. člena URS) pravilni in imajo pravno podlago v materialnih in procesnih določbah ZIntPK ter ZUP in splošnih načelih glede procesnih pravic oseb, na katere se konkretni postopki organov oblasti neposredno ali posredno nanašajo, vsebovanih v URS in Listini EU, kar bo obrazloženo v nadaljevanju.
15. Za odločanje v tej zadevi so pomembna naslednja osnovna izhodišča: da gre za tožbo po 4. členu ZUS-1, torej za subsidiarni upravni spor, v katerem je presoja sodišča omejena na to, ali so bile z napadenim aktom oziroma z dejanjem kršene človekove pravice in temeljne svoboščine (v nadaljevanju človekove pravice), navedene v tožbi, in ne zajema celotne presoje napadenega akta in postopka njegove izdaje ter še toliko manj presoje v aktu ugotovljenega dejanskega stanja in dokazne ocene; da gre za postopek in akt, izdan na podlagi 13. člena ZIntPK, v katerem so med drugim predpisane posebnosti postopka za take primere ter da se ZUP v takih zadevah uporablja le subsidiarno (prvi odstavek 15. člena ZIntPK); da gre v primerih po 13. členu ZIntPK za postopek po uradni dolžnosti in da v zadevah odloča (sprejema osnutek in končno besedilo ugotovitev o konkretnem primeru) komisija, ki je tričlanski kolegijski državni organ.
16. Da je tožena stranka, torej komisija, kolegijski državni organ, izhaja iz 5. člena (komisija za preprečevanje korupcije je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepite učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov

samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih), prvega odstavka 7. člena (ima predsednika in dva namestnika) ter prvega odstavka 11. člena (komisija deluje in odloča kot kolegijski organ, ki ga sestavljajo funkcionarji iz prvega odstavka 7. člena) ZIntPK. Da komisija kot kolegijski organ odloča z večino glasov, je določeno v prvem odstavku 11. člena ZIntPK (zadeve obravnava na sejah, kjer sprejema mnenja, stališča in druge odločitve, ki morajo biti sprejete vsaj z dvema glasovoma).

17. Postopek, poseben glede na določbe ZUP, za sprejetje in objavo ugotovitev o konkretnem primeru je določen v 13. členu ZIntPK. Ta med drugim določa, 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 (prvi odstavek). Po končanem postopku komisija izda načelno mnenje ali ugotovitve o konkretnem primeru. Načelna mnenja in ugotovitve komisije po tem členu ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe (peti odstavek). Ugotovitve komisije o konkretnem primeru 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 (šesti odstavek). 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. Če se obravnavana oseba do navedb v osnutku ne izjasni, to ni ovira za izdajo ugotovitev komisije. Če komisija na podlagi mnenja pristojnega organa oceni, da obstaja verjetnost, da bi to ogrozilo interese predkazenskega, kazenskega ali drugega nadzornega ali sodnega postopka, osnutka ugotovitev obravnavani osebi ne pošlje (sedmi odstavek). 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 (osmi odstavek).
18. V postopku po 13. členu ZIntPK gre po izrecni zakonski določbi (prvi odstavek) za postopek, ki ga komisija (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) začne in vodi po uradni dolžnosti (uvede pa ga na lastno pobudo, na podlagi prijave pravne ali fizične osebe ali na zahtevo državnega zbora, vlade itd.), in ne na predlog „stranke“. V tem postopku strank v smislu ZUP (aktivna oziroma pasivna stranka, 42. člen ZUP) oziroma stranskih udeležencev (43. člen ZUP) ni, saj se ne odloča o pravicah oziroma obveznostih posameznika

- (2. člen ZUP). Zbira se procesno gradivo, na podlagi katerega komisija sprejme (praviloma najprej) osnutek, nato pa (praviloma) po seznanitvi oseb, na katere se ugotovitve nanašajo, in po poteku roka za izjasnitev, ugotovitve o konkretnem primeru objavi.
19. Te ugotovitve po izrecni določbi petega odstavka 13. člena ZIntPK niso upravna odločba in tudi ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe. Glede na tako jasne odločbe ZIntPK in glede na to, da vsebina osnutka ugotovitev v tem primeru ustreza vsebini, ki jo ugotovitve morajo imeti po šestem odstavku 13. člena ZIntPK, posebno pojasnjevanje, zakaj osnutek ugotovitev ni odločanje o upravni zadevi (2. člen ZUP) in tudi ni upravni akt v smislu 207. člena ZUP oziroma 2. člena ZUS-1, po presoji Vrhovnega sodišča niti ni potrebno.
20. V tem primeru je komisija uvedla in izvedla postopek do sprejetja osnutka ugotovitev o konkretnem primeru po uradni dolžnosti na podlagi prijave. Postopek po uradni dolžnosti se začne s prvim uradnim dejanjem organa (prvi odstavek 127. člena ZUP) oziroma njegove uradne osebe (kdo je uradna oseba, je določeno v drugem odstavku 5. člena ZUP). Niti ZIntPK niti ZUP ne določata, da mora organ, ki uvede in vodi postopek po uradni dolžnosti, o uvedbi postopka do sprejetja osnutka ugotovitev kogarkoli obvestiti oziroma o uvedbi in vodenju postopka izdati kakršenkoli akt. Ni niti določeno, da mora v postopek, takoj ko zve zanje, vključiti osebe, na katere se procesno gradivo, ki ga komisija oziroma njena pooblaščenca oseba pridobiva v tej fazi postopka (pred sprejetjem osnutka ugotovitev, sedmi odstavek 13. člena ZIntPK), nanaša. Obveznost vključitve teh oseb v postopek nastane po izrecni določbi sedmega odstavka 13. člena ZIntPK s sprejetjem osnutka ugotovitev na seji komisije, pa še ta se lahko opusti iz razlogov, navedenih v isti določbi ZIntPK.
21. Ker že osnutek ugotovitev o konkretnem primeru med drugim vsebuje tudi opis dejanskega stanja (šesti odstavek 13. člena ZIntPK), mora uradna oseba pred sprejetjem osnutka na seji komisije relevantno dejansko stanje ugotoviti. V tej fazi postopka uradna oseba za pripravo osnutka ugotovitev zbira procesno gradivo, ocenjuje njegovo dokazno vrednost, ga dopolnjuje (139. člen ZUP). Katere informacije in dokaze bo pridobila in kdaj bo ocenila, da jih ima dovolj za pripravo osnutka ugotovitev, v okviru procesnega vodstva ocenjuje uradna oseba, ki pri tem upošteva načelo proste presoje dokazov (10. člen ZUP), načelo samostojnosti pri odločanju (12. člen ZUP) in načelo materialne resnice (8. člen ZUP) ter problematiko in svoje pristojnosti ter pooblastila glede konkretnega primera. Za sodelovanje oseb, na katere se ugotovljena dejstva oziroma dokazi nanašajo, v tej fazi postopka, torej v fazi zbiranja procesnega gradiva, ni pravne podlage niti v ZIntPK niti v ZUP. Pritožbeni ugovori, da bi moral biti tožnik vključen v postopek že v tej fazi, torej niso utemeljeni.

22. Po izrecni določbi sedmega odstavka 13. člena ZIntPK se oseba, na katero se ugotovljena dejstva oziroma dokazi nanašajo, v postopek po 13. členu ZIntPK vključi šele po sprejetju osnutka ugotovitev o konkretnem primeru na seji komisije, in sicer s tem, da se ji osnutek ugotovitev, ki ga je komisija sprejela, pošlje v izjasnitev. Šele ko komisija na seji (prej vodi postopek in gradiva za komisijo pripravlja uradna oseba) sprejme osnutek ugotovitev o konkretnem primeru, ki ima v šestem odstavku 13. člena ZIntPK predpisane sestavine (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), s tem implicitno ugotovi, ali je sum (korupcije; kršitve predpisov o nasprotju interesov, omejitvi poslovanja ali o lobiranju; potrebe po oceni in odpravi posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj ali kršitev etike in integritete javnega sektorja) potrjen in ali se ugotovitve nanašajo tudi na konkretne osebe. V takem primeru mora (razen če gre za izključitvene razloge, zaradi katerih se take osebe v postopek ne vključijo, kar je določeno v sedmem odstavku 13. člena ZIntPK) v nadaljevanje postopka vključiti tudi te osebe, jim poslati osnutek ugotovitev in jim določiti čas, v katerem naj se o ugotovitvah izjavijo.
23. Vsa ta pravila pa so bila v obravnavanem primeru tudi po presoji Vrhovnega sodišča spoštovana. Komisija, njena uradna oseba, je začela in vodila postopek po uradni dolžnosti in za ugotovitev dejanskega stanja zbirala potrebno procesno gradivo, komisija je kot kolegijski organ na seji 24. 1. 2013 v pravilni sestavi dveh članov (eden je bil izločen) soglasno (zaradi izločitve enega z dvema glasovoma, torej s potrebno večino glasov) sprejela osnutek ugotovitev o konkretnem primeru, ki ga je poslala v izjasnitev tožniku ter ga opozorila na rok, v katerem lahko poda svoj odgovor. Tožnik je bil torej v obravnavanem primeru seznanjen z osnutkom ugotovitev o konkretnem primeru (osnutek ugotovitev je po podatkih spisa prejel 6. 3. 2013) in dana mu je bila možnost, da se do teh ugotovitev opredeli, kar je tudi storil s svojim odgovorom 13. 3. 2013. Zato ni utemeljena pritožbena navedba, da tožniku ni bila dana pravica do izjave. Ta pravica mu je bila dana in jo je izkoristil. Torej tudi njegova ustavna pravica iz 22. člena URS, na katero se sklicuje, v obravnavanem primeru ni bila kršena. Tako postopanje pa tudi ni v nasprotju s stališči sodne prakse SEU, na katero se pavšalno sklicuje.
24. Pravilno je stališče prvostopenjskega sodišča, da je komisija kot kolegijski organ (prvi odstavek 11. člena ZIntPK) delala v zakoniti sestavi in osnutek ugotovitev sprejela s predpisano večino. Glede kolegijskih organov in načina njihovega odločanja je pomembna določba tretjega odstavka 207. člena ZUP. V njej je določeno, da kadar odloča o zadevi kolegijski organ, sme odločiti, če je navzoča več kot polovica njegovih članov, odločbo pa sprejme z večino glasov navzočih članov, če ni z zakonom, podzakonskim predpisom, odlokom samoupravne

lokalne skupnosti, splošnim aktom, izdanim za izvrševanje javnih pooblastil, ali na podlagi ustave ali zakona sprejetim poslovníkom določena posebna večina. Kadar torej odloča o zadevi kolegijski organ, ki ga sestavlja več članov, je nujen pogoj za sklepčnost (kvorum) prisotnost vsaj polovica vseh članov, v tem primeru sta bila dva od treh, oziroma v primeru parnega števila eden več kot polovica, razen če poseben predpis ne določa drugače, odločitev pa mora biti sprejeta z večino, v tem primeru je bila sprejeta soglasno, torej z dvema glasovoma.

25. V tem primeru zakoni drugačne določbe glede sestave komisije ob njenem odločanju nimajo. V Poslovníku komisije pa je v skladu z določbami prvega odstavka 11. člena ZIntPK in tretjega odstavka 207. člena ZUP le podrobneje določeno, kako komisija deluje. V četrti alineji drugega odstavka 2. člena Poslovníka je določeno: "senat komisije" je kolegijski organ, sestavljen iz predsednika in dveh namestnikov ali iz predsednika in enega namestnika ali iz dveh namestnikov, ki na sejah odloča o izdaji mnenj, stališč, pojasnil, ugotovitev, priporočil, opozoril in drugih odločitev iz pristojnosti komisije po zakonu in tem poslovníku; v tretjem odstavku 7. člena Poslovníka pa je določeno: senat komisije je sklepčen, če sta na seji senata komisije prisotna vsaj dva člana senata. Kadar senat komisije zaseda v polni sestavi, odločitve sprejema z večino glasov navzočih članov, v primeru, ko zaseda v sestavi dveh članov, odločitve sprejema soglasno. To pa je bilo v tem primeru izpolnjeno.
26. Neutemeljena je pritožbena navedba, da bi moralo sodišče prve stopnje, enako kot je to storilo v zadevi I U 706/2011 (v kateri je drug senat prvostopenjskega sodišča postopek prekinil in vložil zahtevo za oceno ustavnosti ZIntPK, kateremu je očital protiustavno pravno praznino, ker naj ne bi imel ustrezne ureditve za sestavo in odločanje komisije v primeru izločitve - že enega - njenega člana) tudi v tej zadevi prekiniti postopek in počakati na odločitev Ustavnega sodišča v prej navedeni zadevi. Zahtevo prvostopenjskega sodišča v zadevi I U 706/2011 je sicer kasneje Ustavno sodišče s sklepom U-I-238/12 z dne 23. 1. 2014 zavrglo.
27. Vrhovno sodišče pritruje pravnemu stališču prvostopenjskega sodišča v izpodbijani sodbi, da vložena zahteva istega sodišča za oceno ustavnosti določb določenega zakona (o kateri še ni odločeno) v eni zadevi, ne predstavlja formalne ovire za vodenje postopka v drugi zadevi, pa čeprav gre za isto pravno vprašanje. Čeprav sodišče prve stopnje tega stališča ni posebej obrazložilo, Vrhovno sodišče meni, da ne gre za kršitev, ki bi vplivala na pravilnost odločitve.
28. Tudi po presoji Vrhovnega sodišča prekinitev postopka zaradi vložene zahteve za oceno ustavnosti določene določbe zakona v eni zadevi v drugi zadevi sodišča ne zavezuje, razen če gre za zahtevo za oceno ustavnosti, ki jo vloži Vrhovno sodišče. V Zakonu o ustavnem sodišču (v nadaljevanju ZUstS) je v drugem odstavku 23. člena določeno: če vrhovno sodišče meni, da je zakon ali del zakona, ki bi ga

moralo uporabiti, protiustaven, prekine postopek v vseh zadevah, pri katerih mora pri odločanju o pravnih sredstvih uporabiti takšen zakon ali del zakona, in z zahtevo začne postopek za oceno njegove ustavnosti. V tretjem odstavku 23. člena ZUstS pa je določeno, da če je vrhovno sodišče (torej samo to sodišče) z zahtevo začelo postopek za oceno ustavnosti zakona ali dela zakona, lahko (kar pa po presoji Vrhovnega sodišča ne pomeni, da tudi mora) sodišče, ki bi moralo uporabiti ta zakon ali del zakona, prekine postopek do končne odločitve ustavnega sodišča, ne da bi s posebno zahtevo samo začelo postopek za oceno ustavnosti zakona ali dela zakona.

29. Glede (ne)vezanosti na prekinitiv postopka za primere kot je obravnavani, se je Ustavno sodišče že izreklo (med drugim tudi U-I-275/06, Up-811/07 z dne 29. 5. 2008, OdlUS XVII/1-21), in sicer, da sodišča domnevno protiustavnega zakona niso dolžna izvrševati, dokler Ustavno sodišče ne odloči o njegovi ustavnosti. Iz tega konteksta pa je razvidno, da je mišljeno samo konkretno sodišče v konkretni zadevi. Torej tega stališča Ustavnega sodišča ni mogoče razumeti tako, da bi postopek prekinitve enega postopka zaradi presoje ustavnosti zakona glede konkretnega vprašanja zahteval učinek za vse postopke, v katerih je enako vprašanje (učinek *erga omnes*), in s tem povzročil začasno zadržanje izvrševanja konkretnih določb zakona in tudi ne avtomatične prekinitve vseh drugih postopkov, v katerih bi morala sodišča morda uporabiti sporni zakon.¹
30. Tako je tudi stališče sodne prakse, namreč, da okoliščina, da o določenem z zadevo povezanim vprašanjem teče postopek pred drugim organom (na primer pred Ustavnim sodiščem), ni razlog za prekinitiv postopka (sodba Vrhovnega sodišča IV Ips 15/2007 z dne 18. 3. 2008), oziroma da sodišče ni dolžno prekiniti postopka zgolj zaradi zahteve stranke v postopku, ampak samo, če samo meni, da zakon ni v skladu z Ustavo (sklep Ustavnega sodišča Up-70/96 z dne 22. 5. 1996).
31. Z zakonom torej ni določeno, da prekinitiv postopka zaradi vložene zahteve za oceno ustavnosti glede določenega vprašanja v eni zadevi veže sodišča oziroma upravne organe pri odločanju glede enakega vprašanja v drugi(h) zadevi(ah). Zato pritožbeni ugovor, ki takšno prekinitiv postopka uveljavlja za vse postopke, ni utemeljen.
32. Čeprav se sodišče prve stopnje do tožbenih ugovorov, v katerih se je tožnik skliceval na vsebino svojega odgovora na osnutek ugotovitev o konkretnem primeru, ni opredelilo, to na pravilnost odločitve ni vplivalo. Tožba je namreč samostojno procesno dejanje, zato trditvena podlaga tožbe obsega le navedbe v tožbi. Enako velja za sklicevanje na vsebino prilog tožbe kot na del tožbenih navedb, saj so priložene listine lahko le dokazi za izkazovanje strankinih navedb,

¹ Šturm L., Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, 2002, str. 1049 in nasl., ter 2011, str. 1388.

ne pa del njenih lastnih navedb.² Vsaka vloga je namreč procesno sredstvo, ki je v postopku podlaga samostojnemu postopku. To pomeni, da se v njej ni dopustno le pavšalno sklicevati na navedbe iz vlog, podanih v predhodnih fazah postopka, ampak je treba te konkretno opredeliti (prim. sklep Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 83/2014). V sodni praksi je bilo tudi že sprejeto stališče, da ni mogoče upoštevati sklicevanja na navedbe v pritožbi v upravnem postopku, saj je tožba v upravnem sporu samostojno pravno sredstvo, njeno utemeljenost pa sodišče presoja le na podlagi v njej konkretiziranih kršitev oziroma tožbenih navedb, in zato ne zadostuje sklicevanje na druge vloge (sodba Upravnega sodišča v Ljubljani U 1476/2007)³. Poleg tega pa tožnikov odgovor na komisijin osnutek ugotovitev ni predmet tega upravnega spora, ki se nanaša le na postopek do izdaje osnutka ugotovitev o konkretnem primeru.

33. Ker gre pri upravnem sporu po 4. členu ZUS-1 le za presojo, ali so bile z aktom oziroma dejanjem organa kršene človekove pravice tožnika, tožnik pa uveljavlja le kršitev procesnih pravic, je presoja sodišča vezana le na oceno pravilnosti in zakonitosti postopka komisije do sprejetja osnutka ugotovitev o konkretnem primeru, določenega v ZIntPK, ZUP oziroma drugih predpisih ter presojo, ali je bil postopek v skladu z načeli, ki veljajo za pošten postopek. Glede na to po presoji Vrhovnega sodišča glavna obravnava pred sodiščem prve stopnje, na kateri se ugotavljajo predvsem dejstva in izvajajo dokazi (glej drugi odstavek 51. člena in drugi odstavek 59. člena ZUS-1), v takem primeru ni potrebna. Pritožbeni ugovor glede kršitve tožnikovih procesnih pravic, ker sodišče prve stopnje ni odločalo na podlagi opravljene glavne obravnave, se zato zavrne kot neutemeljen.
34. V obravnavani zadevi se v upravnem sporu presoja, ali so bile v postopku komisije do izdaje osnutka ugotovitev o konkretnem primeru tožniku kršene ustavne pravice procesnega značaja, pri čemer dejanske okoliščine glede poteka tega postopka niso sporne. O dejanskem stanju konkretne zadeve, vsebovanem v osnutku ugotovitev, pa sodišče v tem upravnem sporu (po 4. členu ZUS-1) niti ni pristojno odločati. Zato pritožbene navedbe, ki se nanašajo na vsebino osnutka ugotovitev o konkretnem primeru, v tem upravnem sporu niso upoštevne.
35. Neutemeljeni so zato tudi pritožbeni ugovori, da je zaradi procesnih kršitev prišlo do kršitve materialnega prava v smislu pravice do enakega varstva pravic (22. člen URS), učinkovitega pravnega sredstva (25. člen URS) in dostopa do učinkovitega sodnega varstva (23. člen URS), ki varujejo posameznika, da ni zgolj objekt pravnih postopkov v zvezi z ugotavljanjem koruptivnih dejanj. Kot je bilo že pojasnjeno, ima tožnik zagotovljena pravna sredstva in sodno varstvo v zvezi s postopkom, ki ga je vodila tožena stranka do sprejetja osnutka ugotovitev o

² Breznik, J., et al, Zakon o upravnem sporu s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 212.

³ Prim. tudi: sodba in sklep VSRS III Ips 128/98, sodba in sklep VSRS II Ips 345/99.

konkretnem primeru, v tem upravnem sporu, v katerem je s tožbo uveljavljal kršitve svojih ustavnih pravic in je bilo o tem odločeno z izpodbijano sodbo. Že s tem je zagotovljeno, da posameznik ni zgolj objekt pravnih postopkov v zvezi z ugotavljanjem koruptivnih dejanj, kar sicer zatrjuje tožnik v pritožbi.

36. Glede na navedeno po presoji Vrhovnega sodišča do zatrjevanega posega v tožnikove ustavne pravice iz 22., 23., in 25. člena URS ni prišlo. Tožnikovo sodelovanje v postopku po 13. členu ZIntPK v fazi zbiranja procesnega gradiva (informacij in dokazov o konkretnem primeru pred sprejetjem osnutka ugotovitev o konkretnem primeru na seji komisije) z namenom zagotavljanja kontradiktornosti postopka ni predpisano. Tožnik pa uveljavlja kršitev svojih ustavnih pravic, ki naj bi nastale prav v tej fazi postopka. V obravnavanem primeru je komisija osnutek ugotovitev o konkretnem primeru sprejela na zakonit način in s predpisano večino glasov, to je s soglasno odločitvijo dveh od treh članov. Osnutek je bil tožniku poslan v izjavo, ki jo je komisiji podal. Niti komisiji niti sodišču prve stopnje ni bilo treba prekiniti postopka v obravnavani zadevi zaradi pravnega vprašanja, ki je za odločitev pomembno tudi v obravnavani zadevi, zaradi katerega je drug senat prvostopenjskega sodišča prekinil svoj postopek v svoji zadevi in začel postopek za oceno ustavnosti določbe ZIntPK pred Ustavnim sodiščem. Niti URS niti zakoni take obveznosti za tak primer ne določajo niti za sodišče niti za druge organe.
37. Nadaljnji postopek komisije po prejemu tožnikovega odgovora na osnutek ugotovitev o konkretnem primeru, kot je v tej obrazložitvi že pojasnjeno, pa ni predmet tega upravnega spora, zato se Vrhovno sodišče do tožnikovih pritožbenih navedb, ki se nanašajo na nadaljnji postopek in vsebino njegovih odgovorov v tej sodbi ne opredeljuje.
38. Glede na navedeno po presoji Vrhovnega sodišča niso podani razlogi, ki jih navaja pritožba, in ne razlogi, na katere pazi po uradni dolžnosti, zato je Vrhovno sodišče tožnikovo pritožbo zoper sodbo na podlagi 76. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo in potrdilo izpodbijano sodbo (I. točka izreka) sodišča prve stopnje.

K II. točki izreka:

39. Pritožba ni utemeljena.
40. ZUS-1 nima določb o vmesnem ugotovitvenem zahtevku. Po ZPP, ki se po izrecni določbi prvega odstavka 22. člena ZUS-1 v upravnem sporu primerno uporablja za vprašanja postopka, ki v ZUS-1 niso urejena, pa je namen vmesnega ugotovitvenega zahtevka, da se strankam omogoči, da dosežejo, da sodišče tudi o obstoju prejudicialnega pravnega razmerja (predhodnem vprašanju) odloči v izreku sodbe z učinkom pravnomočnosti. Obstoj takega razmerja potem ne pomeni

več predhodnega vprašanja, od katerega je odvisna odločitev o zahtevku, ampak preraste v neposredno vsebino enega izmed zahtevkov v tožbi. Vmesni ugotovitveni zahtevek lahko tožnik uveljavlja obenem s tožbo ali ga postavi naknadno. V slednjem primeru privolitev toženca ni potrebna, čeprav gre za naknadno objektivno kumulacijo in s tem za spremembo tožbe - uveljavljanje novega zahtevka poleg že obstoječega⁴.

41. Glede na zgoraj navedeno vmesni ugotovitveni zahtevek dejansko pomeni „nov zahtevek“ oziroma uveljavljanje novega zahtevka poleg že obstoječega, zato je po presoji Vrhovnega sodišča odločitev sodišča prve stopnje, ki ga je kot prepozna zavrglo, pravilna in na zakonu utemeljena. V ZUS-1 je namreč določen 30 dnevni rok za vložitev tožbe (prvi odstavek 28. člena ZUS-1), in v primeru tožbe po 4. členu ZUS-1, kar je tudi v obravnavanem primeru, za postavitev tožbenih zahtevkov (drugi odstavek 33. člena ZUS-1). Pri tem začne rok za vložitev tožbe po 4. členu ZUS-1 teči z vročitvijo akta oziroma storitvijo posamičnega dejanja, s katerim se posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika (prvi odstavek 23. člen ZUS-1). Ta 30 dnevni rok pa velja tudi za postavitev novega – vmesnega ugotovitvenega zahtevka. Glede na to je tožnik, kot je pravilno pojasnilo sodišče prve stopnje, ta rok zamudil. Vrhovno sodišče pa se ni spuščalo v vprašanje, ali je vmesni ugotovitveni zahtevek, kot ga je postavil tožnik, po svoji vsebini sploh vmesni ugotovitveni zahtevek, in ali je tak zahtevek v upravnem sporu sploh dopusten, ker za odločitev v tej zadevi, ko je vmesni ugotovitveni zahtevek kot dodatni tožbeni zahtevek prepozen, to niti ni pomembno.
42. Po presoji Vrhovnega sodišča dejstvo, da je sodišče prve stopnje v izreku izpodbijane sodbe in sklepa najprej zavrnilo tožbo (I. točka izreka) in nato zavrglo vmesni ugotovitveni zahtevek (II. točka izreka) in pri tem v izreku izrecno navedlo, da se „vmesni ugotovitveni zahtevek, ki se glasi ... zavrže“, v obrazložitvi pa je navedlo, da gre dejansko za nov zahtevek, ni kršitev, ki bi vplivala na pravilnost odločitve. Tožnik je postavil nov zahtevek, ki ga je sam poimenoval vmesni ugotovitveni zahtevek, in takega je sodišče prve stopnje zavrglo. Pravilno ga je zavrglo kot prepozna in pri tem pravilno obrazložilo, da gre dejansko za nov zahtevek, ki ga je tožnik postavil poleg zahtevka iz tožbe z dne 14. 3. 2013, in ker je bil vložen po izteku roka za vložitev tožbe.
43. Tožnikove pritožbene navedbe, da izpodbija tudi IV. točko izreka izpodbijane sodbe in sklepa, s katero je bilo odločeno o stroških postopka pred sodiščem prve stopnje, pa niso konkretizirane, zato v zvezi z njimi Vrhovno sodišče lahko pojasni

⁴ Ude, L., et al., Pravdni postopek: zakon s komentarjem, 2. knjiga, GV Založba, Ljubljana, 2006, str. 159 in nasl.

le, da je pravilna tudi odločitev sodišča prve stopnje v delu, ki se nanaša na stroške upravnega spora na prvi stopnji (IV. točka izreka izpodbijane sodbe in sklepa), saj ZUS-1 v četrtem odstavku 25. člena določa, da če sodišče tožbo zavrne, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka.

44. Glede na navedeno po presoji Vrhovnega sodišča niso podani razlogi, ki jih navaja pritožba, in ne razlogi, na katere pazi po uradni dolžnosti, zato je tožnikovo pritožbo na podlagi 76. člena ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo in potrdilo izpodbijani del (II. in IV. točka izreka) sklepa prvostopenjskega sodišča.

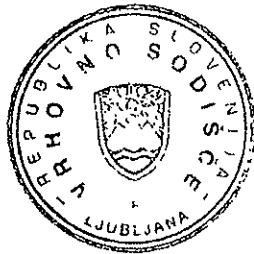
K III. točki izreka:

45. Tožnik s pritožbo ni uspel, zato v skladu s prvim odstavkom 165. člena in prvim odstavkom 154. člena ZPP v zvezi z 22. členom ZUS-1 sam trpi svoje stroške tega postopka.

Ljubljana, 5. februar 2015

Predsednica senata:

Martina Lippai, l.r.



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