



REPUBLIKA SLOVENIJA  
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE  
2 Dunajska 56, 1000 Ljubljana

IV U 107/2018-8

Prejeto: 11-07-2018	Sig.z.: 22025
	Pril.:
Številka zad.: 06233-1/2016-121	Vred.:
V vrednost:	

UPRavno sodišče  
REPUBLIKE SLOVENIJE

## SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije, oddelek v Celju, je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodnici in sodnik Jasna Šegan kot predsednica ter Melita Ambrož in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Vilme Kovač, kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: ZDRAVKO POČIVALŠEK,  
ki ga zastopa pooblaščenca Odvetniška družba Čuk & Pleško o.p., d.o.o. iz Ljubljane,  
zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Komisija za  
preprečevanje korupcije, Dunajska 56, Ljubljana,

zaradi KPK - nedovoljeno lobiranje,

o zahtevi za izdajo začasne odredbe v zvezi z vloženo tožbo zoper odločbo Komisije  
za preprečevanje korupcije, št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018,

na seji 9. julija 2018,

### SKLENILO:

Zahtevi za izdajo začasne odredbe se ugotovi in se zadrži objava Ugotovitev o konkretnem primeru št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018 ter odgovora tožeče stranke, Zdravka Počivalška, na osnutek ugotovitev z dne 27. 12. 2017 javnosti, in sicer z objavo na spletni strani komisije ali na drug način in zadrži posredovanje Ugotovitev o konkretnem primeru št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018 predstojniku organa tožeče stranke oziroma organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem tožeče stranke oziroma za njeno imenovanje ali razrešitev.

## OBRAZLOŽITEV

1. Tožeča stranka je 26. 6. 2018 na Upravno sodišče RS vložila tožbo, s katero izpodbija "Ugotovitve o konkretnem primeru v zadevi nedovoljenega lobiranja osebe, ki po ZIntPK ni upravičena izvajati dejanja lobiranja", št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018, ki jih je izdala Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju KPK), v katerih je ugotovila, da ravnanje tožeče stranke, ki ni odklonila stika, dne 27. 7. 2016 in 30. 8. 2016, v Ljubljani, z Janezom Zemljaričem, na temo projekt Izolski otok (1. točka) in ko ni prijavila komisiji Janeza Zemljariča, ki ni vpisan v register lobistov v skladu s 85. členom Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK), predstavlja kršitev drugega odstavka 69. člena in tretjega odstavka 71. člena ZIntPK.
2. Istočasno v vložitev tožbe je tožeča stranka predlagala izdajo začasne odredbe. Pojasnila je, da KPK ugotovitve o konkretnem primeru, kot to določa osmi odstavek 13. člena ZIntPK, skupaj z odgovorom obravnavane osebe, predstavi javnosti z objavo na spletni strani ali na drug primeren način. Kadar se ugotovitve nanašajo na funkcionarja, jih KPK pošlje predstojniku organa oziroma organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem obravnavane osebe ali za njeno imenovanje ali razrešitev. Ta mora oceniti škodljive posledice za ugled funkcije oziroma položaja ter ugled organa oziroma subjekta, v katerem obravnavana oseba deluje, uvesti nadzorne in disciplinske postopke in sprejeti ustrezne ukrepe skladno z zakonom, kodeksi ravnanja in načrtom integritete (deveti odstavek 13. člena ZIntPK).
3. Izpodbijani akt je nezakonit in nepravilen, njegova objava v skladu z osmim odstavkom 13. člena ZIntPK in ravnanje KPK v skladu z devetim odstavkom 13. člena ZIntPK, pa bi tožeči stranki povzročili težko popravljive posledice. Objave oziroma drugačne predstavitve ugotovitev KPK v javnosti, imajo v javnosti običajno velik odmev. O njih se poroča v medijih, na podlagi teh poročil se ustvari negativno javno mnenje o ravnanju ali osebi uradnika oziroma funkcionarja. Četudi posameznik, ki ga ugotovitve zadevajo, kasneje te ugotovitve v sodnem postopku izpodbije, škoda ugledu posamezniku kljub temu praviloma ostane neodpravljen. V očeh javnosti še vedno velja za osebo, ki naj bi kršila predpise s področja preprečevanje "korupcije". Tako so objave ali drugačne predstavitve ugotovitev komisije v preteklosti že vodile v glasovanje o nezaupnici vlade ter v odstopke funkcionarjev s funkcij in se v tem smislu škodljive posledice objav ugotovitev komisije pogosto raztezajo preko škode na ugledu posameznika tudi na delovna razmerja in premoženjska upravičenja posameznikov, ki izhajajo iz delovnih razmerij. Tudi v tej zvezi uspeh posameznika v postopku sodnega varstva ne vodi v reintegracijo posameznika na delovno mesto oziroma na ponovno zasedbo funkcije ali delovnega mesta, ki ga je opravljal. Tako v tem delu škoda, ki

posamezniku nastane, redoma ostane neodpravljen, posameznik pa velja za osebo, ki je funkcijo zapustila zato, ker njeno ravnanje naj ne bi ustrezalo predpisom s področja preprečevanja korupcije. Kot dokaz navaja članek iz spletnega časopisa Delo z dne 26. 6. 2014, ki poroča o odstopu ministric za notranje zadeve, zaradi objave načelnega mnenja komisije; članek iz spletnega časopisa Mladina, ki poroča o konstruktivni nezaupnici Vladi RS zaradi objave ugotovitev komisije, 22. 2. 2013 in članek iz spletnega časopisa Delo, ki poroča o nezakonitosti ugotovitev komisije, ki so vodile v konstruktivno nezaupnico Vladi RS, 26. 2. 2015.

4. Tožeča stranka opravlja funkcijo ministra za gospodarski razvoj in tehnologijo. Pred nastopom te funkcije je tožeča stranka več kot dvajset let delovala v gospodarstvu in velja za uglednega gospodarstvenika. Objava oziroma drugačna predstavitev izpodbijanega akta javnosti oziroma seznanitev predstojnika organa pristojnega za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem tožeče stranke, ali za njeno imenovanje ali razrešitev in sicer, še pred pravnomočnostjo izpodbijanega akta, bi tako z vidika ugleda, ki ga tožeča stranka uživa v javnosti, kot z vidika trenutnega položaja oziroma funkcije tožeče stranke in hkrati z vidika možnosti tožeče stranke, da v bodoče opravlja odgovorne javne funkcije ali funkcije v gospodarstvu, povzročila težko popravljivo oziroma nepopravljivo škodo. Tožeča stranka zato predlaga izdajo začasne odredbe, s katero naj se toženi stranki prepove objavo oziroma drugačno predstavitev izpodbijanega akta javnosti ter prepove posredovanje izpodbijanega akta predstojniku organa oziroma organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem tožeče stranke, ali za njeno imenovanje ali razrešitev, pred pravnomočnostjo izpodbijanega akta. Z zadržanjem objave oziroma predstavitve ter posredovanja, bodo v celoti preprečene težko popravljive škodljive posledice na ugledu ter integriteti tožeče stranke, hkrati pa ji bo omogočeno, da še pred nastankom škodljivih posledic doseže sanacijo nezakonitosti in nepravilnosti izpodbijanega akta.
5. Glede na navedeno sodišču predlaga, da predlogu za izdajo začasne odredbe ugodi in toženi stranki do izdaje pravnomočne odločbe v zadevi prepove predstavitev Ugotovitev o konkretnem primeru št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018 ter odgovora tožeče stranke na osnutek ugotovitev z dne 27. 12. 2017 javnosti, in sicer z objavo na spletni strani Komisije ali na drug način (1) in prepove posredovanje Ugotovitev o konkretnem primeru št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018 predstojniku organa tožeče stranke oziroma organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem tožeče stranke oziroma za njeno imenovanje ali razrešitev.
6. Tožena stranka je v odgovoru na predlog za izdajo začasne odredbe navedla, da je na podlagi drugega odstavka 32. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1), v predlogu za izdajo začasne odredbe treba konkretno navesti okoliščine s

katerimi tožeča stranka utemeljuje nastanek in višino škode ter okoliščine, ki omogočajo sklep, da bo ta škoda tudi v primeru zanjo ugodno končanega spora težko popravljiva. Tožeča stranka zgolj pavšalno in na splošno zatrjuje, da se na podlagi poročil o delu tožene stranke v medijih ustvarja negativno javno mnenje o ravnanju ali osebi uradnika oziroma funkcionarja. Te navedbe temeljijo na domnevah tožeče stranke, škoda, ki naj bi jo utrpela tožeča stranka pa ni izkazana niti na stopnji verjetnosti in ni v ničemer konkretizirana. Ne dokazujejo je niti tožbi priloženi časopisni članki, ker zadeve na katere se nanašajo, nimajo povezave z obravnavano zadevo. Navedene medijske objave tudi v ničemer ne dokazujejo trditve tožeče stranke, da poročanje o uspehu obravnavanih oseb v upravnem sporu ne dosega odmevnosti objave ugotovitev, saj odmevnosti ni mogoče meriti z navajanjem zgolj dveh člankov. Tožena stranka dodaja tudi, da poročanje medijev o delu tožene stranke ni odvisno zgolj od objav na njeni strani, ker so njene odločitve dostopne tudi po določbah Zakona o dostopu do informacij javnega značaja (v nadaljevanju ZDIJZ).

7. Tožeča stranka z navajanjem svoje funkcije in življenjepisa poskuša delno konkretizirati škodo, ki naj bi jo utrpela zaradi javne predstavitve izpodbijanega akta, vendar so navedbe o možni težko popravljivi škodi nekonkretizirane in pavšalne, zato se tožeča stranka do njih ne more opredeliti.
8. Pojasnjuje še, da izpodbijanega akta v trenutku pisanja predmetnega odgovora še ni objavila, prav tako iz zapisnika 15. seje senata tožene stranke z dne 16. 5. 2018 jasno izhaja, da tožena stranka ob sprejetju izpodbijanega akta ni sprejela sklepa, da ga bo posredovala organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem tožene stranke, zato je v tem delu zahtevke oziroma predlog tožeče stranke brezpredmeten.
9. Pri odločanju o predlogu za izdajo začasne odredbe sodišče v skladu z načelom sorazmernosti upošteva tudi prizadetost javne koristi in koristi nasprotnih strank. Navaja, da je delovanje tožene stranke v javnem interesu, objava zaključnih ugotovitev o zadevah, ki jih obravnava, pa poleg prekrškovnih sankcij predstavlja njeno glavno orodje za doseg svojega zakonsko določenega poslanstva. To še toliko bolj velja za področje regulacije lobiranja. Ker po mnenju tožene stranke tožeča stranka ni izkazala zakonskih pogojev za izdajo začasne odredbe, ki bi opravičevali poseg v delovanje tožene stranke in prevlado interesa tožeče stranke nad javnim interesom, sodišču predlaga, da predlog za izdajo začasne odredbe zavrne.
10. Zahteva za izdajo začasne odredbe je utemeljena.
11. Pred obravnavo zahteve za izdajo začasne odredbe je sodišče dolžno opraviti predhodni preizkus tožbe po 36. členu ZUS-1. V okviru tega preizkusa je tako

najprej presojalo, ali "Ugotovitve o konkretnem primeru v zadevi nedovoljenega lobiranja osebe, ki po ZIntPK ni upravičena izvajati dejanja lobiranja" (v nadaljevanju Ugotovitve), št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018, ki jih je izdala Komisija za preprečevanje korupcije, predstavljalo akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu (4. točka prvega odstavka 36. člena ZUS-1).

12. Sodišče se pri odgovoru na vprašanje pravne narave izpodbijanega akta sklicuje na stališče VS RS v zadevi I Up 291/2015 z dne 11. 10. 2016, v kateri je Vrhovno sodišče sicer obravnavalo tožbo zoper Zaključne ugotovitve o posameznem primeru v zadevi, ki se ni nanašala na zadeve iz VIII. poglavja ZIntPk (lobiranje), akt pa je bil izdan na podlagi 13. člena ZIntPK. V tej zadevi je Vrhovno sodišče pojasnilo, da se je o pravni naravi ugotovitev iz 13. člena ZIntPK, ki se nanašajo na določeno osebo, že opredelilo v sodbi in sklepu I Up 254/2015 z dne 12. 7. 2016. Pojasnilo je, da je treba pravno naravo aktov (načelnih mnenj ali ugotovitev iz petega odstavka 13. člena ZIntPK) presojati v skladu z opredelitvijo upravnega akta na podlagi drugega odstavka 2. člena ZUS-1 ter ob upoštevanju položaja KPK (5. člen ZIntPK) in zavzelo stališče, da so zaključne ugotovitve (akt iz petega odstavka 13. člena ZIntPK), akt po 2. členu ZUS-1. Po povedanem so tudi obravnavane Ugotovitve, št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018, dokončni upravni akt, zoper katerega je dopustno vložiti upravni spor na podlagi 2. člena ZUS-1, kot je bila tožeča stranka pravilno poučena v pouku o pravnem sredstvu.
13. V okviru predhodnega preizkusa tožbe sodišče ugotavlja tudi, da je tožba pravočasna, ker so Ugotovitve, št. 06233-1/2016-106 22025, datirane z datumom 16. 5. 2018 ter po zatrjevanju tožeče stranke v tožbi, ki jim tožena stranka ne oporeka, vročene 29. 5. 2018, torej je tožba vložena znotraj 30 dnevnega roka iz prvega odstavka 28. člena ZUS-1.
14. Sodišče uvodoma pojasnjuje tudi, da se v obravnavani zadevi ne bo opredeljevalo do zakonitosti izdanega akta, Ugotovitev, št. 06233-1/2016-106 22025 z dne 16. 5. 2018, pač pa se bo omejilo na odločanje o tem, ali bi z izvršitvijo akta, torej z izvedbo dejanj na podlagi sedmega in osmega odstavka 13. člena ZIntPK še pred pravnomočno odločitvijo v upravnem sporu, tožeči stranki nastala težko popravljiva škoda.
15. Sodišče v nadaljevanju ugotavlja, da tožeča stranka v predlogu za izdajo začasne odredbe ni navedla pravne podlage, na kateri predlaga izdajo začasne odredbe. Ker iz izreka izpodbijanega akta izhaja, da ravnanje tožeče stranke, s tem (1) ko ni odklonila stika, dne 27. 7. 2016 in 30. 8. 2016, v Ljubljani, z Janezom Zemljaričem, na temo projekt Izolski otok; in (2) ko ni prijavila komisiji Janeza Zemljariča, ki ni vpisan v register lobistov v skladu z 58. členom ZIntPK predstavlja kršitev drugega odstavka 69. člena in tretjega odstavka 71. člena ZIntPK, ne izhaja pa iz izreka v določbi osmega in devetega odstavka 13. člena

ZIntPK določena posledica izpodbijane ugotovitve (predstavitev ugotovitev javnosti z objavo na spletni strani KPK in na drug primeren način in obvestilo predstojniku ali organu), je sodišče predlagano začasno odredbo obravnavano na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZUS-1. Sodišče je pri tem upoštevalo tudi, da tožena stranka (pojasnilo iz odgovora na tožbo) izpodbijanega akta še ni objavila in da iz zapisnika 15. seje senata tožene stranke z dne 16. 5. 2018 izhaja, da tožena stranka ob sprejetju izpodbijanega akta ni sprejela sklepa, da ga bo posredovala organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem tožene stranke.

16. ZUS- v določbi drugega odstavka 32. člena določa, da sodišče na zahtevo tožeče stranke odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta tožeči stranki prizadela težko popravljiva škoda. Pri odločanju mora sodišče v skladu z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. Po tretjem odstavku navedene določbe, pa lahko tožeča stranka iz razlogov iz prejšnjega odstavka zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno. Kot je navedeno, mora tožeča stranka, tako pri začasni odredbi po drugem, kot pri začasni odredbi po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 izkazati težko popravljivo škodo, ki ji bo nastala, če začasna odredba ne bo izdana.
17. Za izdajo začasne odredbe na podlagi tretjega odstavka 32. člena ZUS-1, mora torej tožeča stranka izkazati nastanek težko popravljive škode. Šele, če je tako kvalificirana škoda izkazana, mora sodišče, pred izdajo začasne odredbe, opraviti še presojo z vidika sorazmernosti in pri tem upoštevati prizadetost javne koristi ter koristi morebitnih nasprotnih strank. Zato mora tožeča stranka v zahtevi za izdajo začasne odredbe konkretno navesti vse okoliščine, s katerimi verjetno utemeljuje nastanek težko popravljive škode. Za svoje navedbe mora v skladu z ustaljeno upravno sodno prakso Vrhovnega sodišča skupaj s samo zahtevo za izdajo začasne odredbe predložiti tudi ustrezne dokaze. To torej pomeni, da mora tožnik že v predlogu za izdajo začasne odredbe konkretno in določno navesti ter verjetno izkazati, da so kumulativno izpolnjeni pogoji potrebni za izdajo začasne odredbe v skladu z določbami drugega in tretjega odstavka 32. člena ZUS-1.
18. Tožeča stranka, je težko popravljivo škodo utemeljevala z navedbo, da imajo javne objave KPK v javnosti običajno velik odmev in da se na njihovi podlagi ustvari negativno javno mnenje o ravnanju ali osebi uradnika oziroma funkcionarja. tega mnenja pa kasneje, četudi posameznik v sodnem postopku uspe, ni mogoče odpraviti, posledice objave in kasnejša nemožnost reintegracije, pa segajo ne samo na področje javnega delovanja posameznika, ampak tudi na delovna razmerja in premoženjska upravičenja posameznikov, ki izhajajo iz delovnih razmerij. Navedla je tudi, da zaradi funkcije, ki jo opravlja, ter njenega ugleda, ki ga uživa kot

dolgoletni gospodarstvenik, in hkrati možnosti tožeče stranke, da v bodoče opravlja odgovorne javne funkcije ali funkcije v gospodarstvu, objava in posredovanje ugotovitev, lahko povzroči težko popravljivo oziroma nepopravljivo škodo.

19. Kot izhaja iz zakonskega besedila mora težko popravljivo škodo tožeča stranka izkazati s stopnjo verjetnosti. Sodišče pritrjuje tožeči stranki, da bi z objavo Ugotovitev v povezavi z zatrjevanimi posledicami, tožeči stranki nastale težko popravljive posledice, ki jih kasneje, v kolikor bi bilo ugotovljeno, da je bilo postopanje tožene stranke nezakonito, ker so bile ugotovitve že objavljene, ne bilo mogoče odpraviti. Po presoji sodišča pa z izdajo začasne odredbe javna korist ne bo prizadeta, saj bo javnost, kateri je seznanitev namenjena v javnem interesu z ugotovitvami, če tožeča stranka v upravnem sporu ne bo uspešna, seznanjena kasneje, v primeru uspeha v upravnem sporu, pa bi se posledice objave spornih ugotovitev, ki bi nastale tožeči stranki, težko popravile. Gre za stališče, ki ga je do javne objave ugotovitev KPK zavzela Vrhovno sodišče RS v zadevi I Up 476/2013 dne 16. 1. 2014 in Upravno sodišče RS v zadevah I U 640/2015 z dne 6. 5. 2015 in III U 108/2015 z dne 25. 5. 2015).
20. Tožeča stranka je tako po mnenju sodišča v predlogu za izdajo začasne odredbe z zadostno stopnjo verjetnosti navedla prepričljive okoliščine in dejstva, s katerimi utemeljuje nastanek težko popravljive škode in je ta dejstva in okoliščine tudi podkrepila z navedbami, ki so (tudi) splošno znane, zato je sodišče predlogu za izdajo začasne odredbe ugodilo tako, kot izhaja iz izreka tega sklepa, ker so po mnenju sodišča podani vsi zakonski pogoji, ki jih za izdajo začasne odredbe določa tretji odstavek 32. člena ZUS-1.

#### PRAVNI POUK:

Zoper ta sklep je dovoljena pritožba v 3 dneh od vročitve pisnega odpravka sklepa. Pritožba se vložijo priporočeno po pošti ali neposredno pri tem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke.

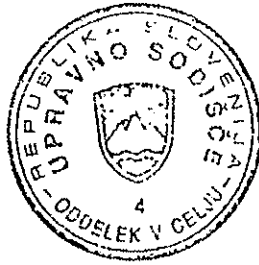
Pritožba mora obsegati navedbo sklepa, zoper katerega se vlaga, izjavo, da se sklep izpodbija v celoti ali v določenem delu, pritožbene razloge in podpis pritožnika (335. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če je pritožba nerazumljiva ali ne vsebuje vsega, kar je treba, da bi se lahko obravnavala, jo sodišče zavrže, ne da bi pozivalo vložnika, naj jo popravi ali dopolni (336. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1). Pritožbo se lahko vložijo le po osebi, ki je opravila pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1), sicer sodišče pritožbo kot nedovoljeno zavrže (smiselno drugi odstavek 89. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Celje, 9. julij 2018

Predsednica senata:

Jasna Šegan, l. r.



Ta prepis je soglasen z izvirkom  
Podpis pristojne sodne osebe:

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Šegan', written over a small rectangular stamp area.