

ODLOČBA JE PRAVNOMOČNA  
UPRavno SODIŠČE RS, LJUBLJANA

I U 1854/2015-25



5.1. 2018  
Podpis pristojne  
sodne osebe:

UPRavno SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



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

Prejeto: 22-01-2018	Sig.z. 22005
Številka zade 0603-10/2012,121	Pril
V vrednosti	Vred

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Damjan Gantar kot predsednik ter mag. Darinka Dekleva Marguč in Liljana Polanec kot članici,

ob sodelovanju pravosodne svetnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: ZORAN JANKOVIĆ ki ga zastopa Odvetniška družba Čeferin o.p. iz Grosupelj, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana,

zaradi zaključnih ugotovitev nadzora nad premoženjskim stanjem funkcionarja,

o tožbi zoper ugotovitve o konkretnem primeru Komisije za preprečevanje korupcije, št. 0603-10/2012-112 z dne 26. 11. 2015,

na seji 5. januarja 2018

RAZSODILO:

- I. Tožba se zavrne.
- II. Vsaka stranka sama trpi svoje stroške postopka.

## OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijanem aktom, izdanim v ponovljenem postopku po sodbi Vrhovnega sodišča št. I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015, temelječim na določilih 1. odstavka 11. člena in 5. odstavka 13. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK), Komisija za preprečevanje korupcije (sedaj tožena stranka, v nadaljevanju: Komisija) ugotavlja, da tožnik v nadzorovanem obdobju med 17. 11. 2006 in 24. 5. 2012 ni prijavil Komisiji ali ni prijavil v zakonskem roku v nadaljevanju naštetega premoženja oziroma sprememb premoženjskega stanja, ki se nanašajo na

... niti ni prijavil razpolaganj z gotovino, položeno na transakcijski račun pri bankah v navedeni višini v letu 2007, prav tako ni prijavil razpolaganja/pridobitev denarnih sredstev v navedenih višinah iz nakazil različnih pravnih oseb, ker v letih 2007, 2008, 2009, 2010 in 2011 ni poročal sprememb denarnih sredstev za preteklo leto, od tega je tožnik v samo štirih mesecih leta 2011, kot končni prejemnik na svoj TRR prejel iz zaporednega verižnega prenakazovanja med računi različnih gospodarskih subjektov v vplivnem krogu podjetja Electa v lasti z začetkom denarne verige pri podjetju, ki posluje z Mestno občino Ljubljana (MOL), v kateri opravlja tožnik javno funkcijo poklicnega župana, omenjene transakcije pa so zaradi načina, okoliščin, dinamike in zneskov obremenjene z izrazitimi korupcijskimi tveganji, tveganji, povezanimi z nedopustnim lobiranjem in s tveganji za nasprotje interesov.

2. Pod točko A je v izpodbijanem aktu vsebovano uvodno pojasnilo (na str. 2 in 3), pod točko B (na str. 3 do 6) ugotovljeno dejansko stanje na podlagi podatkov v uradoma pridobljeni in s strani tožnika posredovani dokumentaciji ter tožnikovih navedb na ustnem razgovoru pred Komisijo in njegovih pisnih vlogah, glede na kronološki potek in materialno pravni okvir izvedbe nadzora, pod točko C relevantno pravo (na str. 6 do 9), pod točko D presoja ugotovljenih dejstev in okoliščin glede na dolžnosti javnega funkcionarja v zvezi s prijavo premoženja po določilih prej veljavnega Zakona o preprečevanju korupcije (ZPKor) in sedaj veljavnega ZIntPK ter konkretne ugotovitve izvedenega nadzora, ki se individualno nanašajo na tožnika oziroma na njegove navedbe in pojasnila z vidika določb ZIntPK (na str. 9 do 15) ter pod točko E sklepno (na str. 15). Komisija v zaključku dodaja, da je izpodbijani akt sprejela soglasno v poimensko navedeni sestavi senata na 27. seji dne 26. 11. 2015 in hkrati odločila, da ga objavi na svoji spletni strani, skupaj z odgovorom tožnika, ob upoštevanju zakona, ki ureja varstvo osebnih podatkov. Tako v uvodnem pojasnilu pod točko A med drugim navaja, da je že 19. 1. 2012 Komisija sprejela sklep o izvedbi nadzora nad premoženjskim stanjem takratnih predsednikov parlamentarnih strank, dne 7. 1. 2013 pa je sprejela Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem

predsednikov parlamentarnih strank Karla Viktorja Erjavca (Desus), Zorana Jankoviča (PS), Ivana Janeza Janše (SDS), Ljudmile Novak (NSi), Boruta Pahorja (SD), Gregorja Viranta (DL) in Radovana Žerjava (SLS). Ker je bilo le-to v delu, ki se nanaša na tožnika, odpravljeno s sodbo Vrhovnega sodišča št. I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015, je navedeni sodbi Komisija v nadaljevanju postopka v celoti sledila skladno s sklepom, ki ga je sprejela 23. 7. 2015, tako da je v nadaljevanju postopka sprejeti osnutek Ugotovitev o konkretnem primeru, upoštevajoč določila 7. odstavka 13. člena ZIntPK in 52. člena Poslovnika, posredovala v izjasnitve tožniku dne 18. 9. 2015. Tožnik je po svojih pooblaščenih poleg svoje pisne izjasnitve posredoval še dodatno dokumentacijo, do katere se Komisija obrazloženo opredeljuje v nadaljevanju s svojimi razlogi, na podlagi katerih meni, da na drugačno odločitev Komisije ne morejo vplivati, glede na ugotovljeno dejansko stanje in na relevantno pravo ter navedbe tožnika, ob opravljeni primerjavi dejanskega premoženjskega stanja tožnika, ki ga je v nadzoru ugotovila Komisija, ter premoženjskega stanja, kot izhaja iz njegovih prijav v opazovanem obdobju.

3. Po ugotovitvi Komisije je tožnik večkrat kršil ZPKor ter od 5. 6. 2010 dalje, ko je stopil v veljavo ZIntPK, tudi določila ZIntPK o obveznosti sporočanja podatkov o svojem premoženjskem stanju ter je v času opravljanja javne funkcije od leta 2006 dalje sistematično opuščal svojo zakonsko dolžnost celovite in pravočasne prijave premoženjskega stanja oziroma sprememb premoženjskega stanja, tako da Komisiji ni prijavil ali v zakonskem roku ni prijavil \_\_\_\_\_ ki in bi jih zato moral v skladu s 37. členom ZPKor prijaviti Komisiji že s prvim obrazcem za poročanje v letu 2006 (po nastopu javne funkcije dne 17. 11. 2006), ne pa šele leta 2011, ko jih tožnik prijavil v predvolilnem obdobju. Prav tako v zakonskem roku ni prijavil \_\_\_\_\_ ki bi jih moral po 37. členu ZPKor prijaviti najpozneje v 30 dneh po prejemu dohodninske odločbe za leto 2007, vendar jih je prijavil šele leta 2011. Tožnik po ugotovitvi Komisije tudi ni prijavil \_\_\_\_\_ v obdobju od leta 2007 do leta 2009, katerih vrednosti so presegale mejne vrednosti za poročanje o spremembah premoženjskega stanja v skladu s 37. členom ZPKor. Razen tega pa ni prijavil niti razpolaganja z gotovino, položeno na transakcijski račun pri bankah v višini \_\_\_\_\_ v letu 2007, kar je bil skladno s 37. členom ZPKor dolžan sporočiti Komisiji najkasneje v 30 dneh po prejemu dohodninske odločbe za leto 2007. Poleg tega tudi ni prijavil razpolaganja/pridobitev denarnih sredstev, ki izhajajo iz nakazil različnih pravnih oseb kot poplačilo dolga, kar je bil po ZPKor in od dne 5. 6. 2010 po ZintPK dolžan storiti za vsakokratno preteklo leto, v skupni letni vrednosti, preračunani iz SIT, in sicer v letu 2007 v višini \_\_\_\_\_ v letu 2008 v višini cca. \_\_\_\_\_ v letu 2009 v višini \_\_\_\_\_ v letu 2010 v višini \_\_\_\_\_

in v letu 2011 v višini .. Od tega je po ugotovitvi  
Komisije del finančnih prilivov v skupnem znesku v obdobju od 15.  
4. 2011 do 26. 8. 2011 tožnik prejel na svoj osebni bančni račun preko  
zaporednega oziroma verižnega prenakazovanja finančnih sredstev med računi  
različnih gospodarskih subjektov v vplivnem poslovnem krogu podjetja Electa, ki  
je v lasti pri čemer se je denarni tok pričel pri  
gospodarski družbi Grep d. o. o, ki posluje z MOL, in po nadaljnjih verižnih  
transakcijah preko računov podjetij Baza Dante d.o.o in KLM d.o.o prispel na  
tožnikov osebni račun, s tem da je pri večini omenjenih nakazil bila rubrika  
"namen" prazna, pri nekaterih pa je zabeleženo "asignacija electa - vračilo  
kredita". Takšno poslovanje javnega funkcionarja predstavlja po oceni Komisije  
izrazito sistemsko korupcijsko tveganje in resen sum kršitve 37. člena ZIntPK, pri  
čemer še opozarja, da ravnanje (potrebna skrbnost javnega funkcionarja za  
zakonitost izvora prejetega denarja) močno odstopa od standardov integritete, kot  
jih določa ZIntPK in se pričakuje od javnih funkcionarjev.

4. Tožnik v tožbi z dne 24. 12. 2015, z dopolnitvijo z dne 28. 12. 2015, ki ji prilaga  
tudi listine (tožbene priloge A1 - A 24), navaja, da tožbo vloga zaradi posega v  
človekove pravice tožnika in v tožbenem zahtevku sodišču predlaga, da naj na  
podlagi 4. člena ZUS-1 sodišče primarno ugotovi, da je tožena stranka s  
sprejemom in objavo izpodbijanega akta dne 27. 11. 2015 na navedenem spletnem  
naslovu <https://www.kpk-rs.si>, posegla v človekove pravice tožnika iz 29. člena,  
27. člena, 23. člena, 22. člena, 33. člena, 14. člena in 25. člena Ustave ter 1. člena  
Protokola št. 1 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin  
(EKČP), podrejeno pa predlaga, da naj sodišče ugotovi poseg v navedene  
človekove pravice tožnika, kot sledi:

- v pravico do obrambe iz 29. člena Ustave naj bi Komisija posegla s tem, da je  
namesto prekrškovnega postopka v skladu z določili in postopkovnimi jamstvi po  
določilih ZP-1, vodila drugačen postopek, brez zagotovljenih procesnih jamstev  
po določbah ZP-1, Ustave ter mednarodnih instrumentov in s tem, da je bilo po  
zaključku postopka namesto odločbe, zoper katero je omogočena zahteva za  
sodno varstvo, izdano Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem  
predsednikov parlamentarnih strank, ter s tem, da tožniku v okviru postopka  
nadzora nad premoženjskim stanjem Komisija ni zagotovila pravice do  
zagovornika ter privilegija zoper samoobtožbo, pravice do možnosti za pripravo  
obrambe, vključno s seznanitvijo z vsem relevantnim procesnim gradivom, ter s  
tem, da tožniku ni omogočila sodelovanja v dokaznem postopku;

- v pravico do domneve nedolžnosti iz 27. člena Ustave naj bi Komisija posegla s  
tem, da je namesto prekrškovnega postopka v skladu z določili in postopkovnimi  
jamstvi po določilih ZP-1, Ustave ter mednarodnih instrumentov, vodila drug  
postopek brez navedenih procesnih jamstev, na koncu katerega je namesto

odločbe, zoper katero je omogočena zahteva za sodno varstvo, izdala Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, ter s tem, da je v okviru postopka po V. poglavju ZIntPK, namesto da bi o morebitnem sumu kaznivega dejanja obvestila državnega tožilca, o tem sprejela poseben dokument - Zaključne ugotovitve in o tem obvestila javnost, ter s tem, da je tožnika označila kot osebo, "okuženo s sumom korupcije" ter ga postavila za primer sistemskih pomanjkljivosti in drugih težav pri preprečevanju korupcije in boju zoper njo, pa tudi s tem, da je javno objavila Zaključne ugotovitve, četudi je v 18. členu ZIntPK navedeno, da se lahko objavijo načelna mnenja, stališča in odločitve ter sklici sej Komisije;

- v pravico do sodnega varstva iz 23. člena Ustave naj bi Komisija posegla s tem, da je namesto prekrškovnega postopka v skladu z določili in postopkovnimi jamstvi po določenih ZP-1, Ustave in mednarodnih instrumentov, vodila drug postopek brez navedenih procesnih jamstev, na koncu katerega je namesto odločbe, zoper katero je omogočena zahteva za sodno varstvo, izdala Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, in v nedovoljenem in nezakonitem postopku izdala nedovoljen akt, izpodbijane Zaključne ugotovitve, in tudi s tem, da je ponovno odločala o pravnomočno razsojeni zadevi s sodbo Vrhovnega sodišča št. I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015;

- v pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave naj bi Komisija posegla s tem, da je brez ustavne zakonite pristojnosti vodila postopek v konkretni zadevi ter sprejela sedaj izpodbijani akt, ter s tem, da je namesto prekrškovnega postopka v skladu z določili in postopkovnimi jamstvi po določenih ZP-1, Ustave in mednarodnih instrumentov, vodila nek drug postopek brez navedenih procesnih jamstev, na koncu katerega pa je namesto odločbe, zoper katero je omogočena zahteva za sodno varstvo, izdala Zaključne ugotovitve, ter s tem, da je brez zakonite podlage preverjala izvor tožnikovega premoženja, ki naj bi bilo domnevno nesorazmerno nad njegovimi dohodki, ter s tem, da je brez podlage v zakonu sprejela Zaključne ugotovitve ter s tem, da je samovoljno in arbitrarno odločila, da bo nad tožnikom uvedla postopek nadzora nad premoženjskim stanjem ter s tem, da je pri tej odločitvi uporabila politični kriterij izbire, ki v demokratični pravni državi ni dopusten, ter s tem, da je sprejela Zaključne ugotovitve brez razločitve funkcij vzpostavitve razlogov, da se zoper posameznika uvede postopek, od funkcije preiskovanja in funkcije odločanja o domnevnih kršitvah dolžnosti iz ZIntPK, ter s tem, da tožniku ni omogočila sodelovanja v dokaznem postopku;

- v pravico do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave naj bi Komisija posegla s tem, da je brez zakonite podlage preverjala izvor tožnikovega premoženja, ki naj bi bilo domnevno nesorazmerno nad njegovimi dohodki;

- v pravico do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP naj bi Komisija posegla s tem, da je brez zakonite podlage preverjala izvor tožnikovega premoženja, ki naj bi bilo domnevno nesorazmerno nad njegovimi dohodki;

- v pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave naj bi Komisija posegla s tem, da je bila tožniku odvzeta možnost vložitve pritožbe oziroma drugega pravnega sredstva, enakovrednega pritožbi, zoper Zaključne ugotovitve;

- v pravico do enakosti pred zakonom iz 14. člena ustave naj bi Komisija posegla s tem, da je samovoljno in arbitrarno odločila, da bo nad tožnikom uvedla postopek nadzora nad premoženjskim stanjem in s tem, da je pri odločitvi o tem uporabila politični kriterij izbire, ki v demokratični pravni državi ni dopusten, ter obenem v vsakem primeru zahteva odpravo izpodbijanega akta in njegovo odstranitev z navedenega spletnega naslova Komisije ter povrnitev stroškov postopka, skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

5. Tožnik ob izpostavljenem stališču Vrhovnega sodišča v sodbi št. I Up 308/2014, v obrazložitvi pod točko 11, po katerem Zaključno poročilo/ugotovitve ni upravni akt v smislu 2. odstavka 2. člena ZUS-1, temveč akt iz 1. odstavka 4. člena ZUS-1, izrecno navaja, češ da v konkretnem primeru ni uporabna določba 3. odstavka 64. člena ZUS-1 in da je vodenje ponovnega postopka v predmetni zadevi nedopustno, ker naj bi bilo v isti zadevi že pravnomočno odločeno. Komisiji zato očita, da naj bi s kršitvijo pravila (*ne bis in idem*) o prepovedi ponovnega odločanja o isti stvari (*res iudicata*) posegla v tožnikovo pravico do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena Ustave, ki obsega, poleg prepovedi ponovnega odločanja o isti stvari, tudi sodno varstvo pred neutemeljenimi zahtevki po tem, ko v sodnem postopku pride do zavezujoče pravnomočne odločitve. Ker tožnik ni več predsednik parlamentarne stranke že od 20. 3. 2013 dalje, zato meni, da bi bilo potrebno postopek zoper njega posledično ustaviti, glede na sklep Komisije z dne 19. 1. 2012 o izvedbi nadzora nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank, češ da zato ni več dopustno vodenje postopka zoper njega.

6. Tožnik ob sklicevanju na določilo 84. člena ZIntPK uveljavlja tožbeni ugovor nepravilne oziroma zmotne uporabe materialnega prava, češ da Zaključne ugotovitve/poročilo temeljijo na 3. točki 2. člena in 23. alineji 12. člena ZIntPK ter 32. - 37. členu ZPKor za čas do 5. 6. 2010, oziroma na določbah 41. - 45. člena ZIntPK za čas po 5. 6. 2010, četudi je bil v konkretnem primeru postopek nadzora pričet še po uveljavitvi ZIntPK. Z vidika določil 41. do 47. člena ZIntPK tožnik poudarja, da četudi je bil nekoč predsednik parlamentarne stranke Pozitivna Slovenija, kar ni več, zato tudi v tem svojstvu ni več zavezanec za prijavo premoženja in v tem svojstvu tudi očitanih kršitev niti ni mogel zagrešiti. Komisiji še očita, da je pri sprejemu in objavi izpodbijanega akta presegla svoje pristojnosti

s tem, ko je tožnika obravnavala kot predsednika parlamentarne stranke in zahtevala dokazovanje izvora njegovega premoženja vse od njegove prve prijave dalje, namesto šele od njegove zadnje prijave dne 20. 1. 2012 dalje, in sicer po načelu obrnjenega dokaznega bremena iz 1. odstavka 45. člena ZIntPK.

7. Posebej tožnik poudarja, da je že ob prvi prijavi premoženjskega stanja navedel tudi, da je imetnik terjatev do družbe Electa holding d.o.o v višini in do družbe Electa inženiring d.o.o, v višini na podlagi sklenjenih
  
8. Tožnik, čeprav po lastnih navedbah ob prvi prijavi svojega premoženjskega stanja na obrazcu PS-01 sicer res ni navedel lastništva dela nepremičnin in vrednostnih papirjev, izrecno poudarja, da jih je naknadno prijavil Komisiji z dopisom z dne 29. 11. 2011. Zato označuje kot zmotne in pravno zgrešene navedbe Komisije, da je od leta 2006 dalje sistematično opuščal svojo zakonsko dolžnost celovite in pravočasne prijave premoženjskega stanja. Upošteva določilo 39. člena ZPKor je bila dolžnost Komisija, da pozove zavezanca na dopolnitev prijave premoženja, kolikor bi ocenila, da je bila prijava zavezanca kakorkoli pomanjkljiva, češ da je zakonodajalec z določili ZIntPK nepravočasno oziroma neprijavo opredelil le kot prekršek. To pa naj ne bi upravičevalo Komisije do izdelave poročila o ugotovitvah kršitev dolžnostnega ravnanja. Zato Komisiji očita, da je v konkretnem primeru prekršila svoje zakonske pristojnosti. Njene ugotovitve, da tožnik ni že s prvim obrazcem za poročanje prijavil lastništva navedenih nepremičnin pa označuje za nedopustne, češ da je potekel dveletni prekrškovni zastaralni rok. Enako navaja tudi za ugotovitve Komisije glede tožnikovega lastništva in poslovanja z vrednostnimi papirji, razpolaganja z gotovino v navedeni višini, položeno na transakcijski račun v letu 2007 ter nadaljnjih ugotovljenih sprememb denarnih sredstev, v delu, kjer naj bi že nastopilo zastaranje. Glede očitkov, da ni periodično poročal o spremembah denarnih sredstev pa tožnik še navaja, da v njegovem premoženjskem stanju ni prišlo do spremembe s poplačilom njegove terjatve do gospodarskih družb Electa holding d.o.o. in Electa inženiring, d.o.o. iz naslova v letu 2004 danega dolgoročnega posojila, ki ga je tožnik prijavil Komisiji že v svoji prvi prijavi premoženjskega stanja leta 2006, češ da zaradi poplačila njegove terjatve, ki je bila ni prišlo do spremembe v njegovem premoženjskem stanju. Kot pravno zmotno označuje stališče Komisije, da terjatve ni mogoče enačiti z denarnimi sredstvi na transakcijskem računu, češ da premoženje ne obsega samo stvari, temveč tudi druge premoženjske - vključno z obligacijskimi - pravicami, katerih vrednost je mogoče izraziti v denarju, iz česar naj bi sledilo, da zaradi poplačila terjatve tožnika ni prišlo do kvalitativne razlike v višini čistega premoženja tožnika, zaradi česar kot zgrešene označuje očitke o neprijavi povečanja premoženja.

9. Komisiji nadalje očita, da je neresnična in ne drži ugotovitev, da tožnik ne razpolaga z neodvisnim in transparentnim dodatnim virom premoženja, češ da je že v svoji prvi prijavi premoženjskega stanja navedel dve posojilni pogodbi iz leta 2004. Zato kot neutemeljene označuje tudi ugotovitve Komisije o njegovi od plače bistveno večji tekoči porabi, kakor tudi stališče o obremenjenosti dodatnega vira premoženja tožnika s korupcijskimi tveganji. Slednje tožnik šteje za pavšalen in nedorečen očitek, češ da ga ne morejo podkrepiti niti navedbe Komisije o časovni povezanosti med odhodki podjetja GREP d.o.o., ki posluje z MOL, in prihodki na tožnikov osebni transakcijski račun. Sklicuje se tudi na strokovno mnenje KPMG, poslovno svetovanje d.o.o., ki naj bi ga potrjevali tudi priloženi pisni izjavi

češ da je običajno, da med gospodarskimi družbami prihaja tudi do sodelovanja na področju financiranja in da je družba Grep d.o.o., poleg osnovne dejavnosti, viške denarnih sredstev posojala drugim družbam, med drugim tudi družbi Baza Dante d.o.o., iz česar naj bi izhajalo, da so v celoti neutemeljene in pavšalne navedene ugotovitve Komisije, češ da nakazujejo zgolj resen sum kršitve in nič več.

10. V zvezi z ugotovitvami Komisije z vidika zahtev 37. člena ZIntPK tožnik opozarja na problematiko dokaznih standardov, češ da „resen sum“, kot ga navaja Komisija, še ne dosega dokaznega standarda gotovosti iz 1. odstavka 138. člena ZUP, niti verjetnosti iz 3. točke 1. odstavka 144. člena ZUP, ki se tudi sicer uporablja le izjemoma. Ob primerjavi pravila o obrnjenem dokaznem bremenu iz 45. člena ZIntPK ter 5. odstavka 68. člena Zakona o davčnem postopku (ZDavP-2) tožnik kot pavšalne označuje ugotovitve Komisije o korupcijskih tveganjih in nezakonitem poslovanju tožnika, češ da ne zadoščajo niti ob uveljavljenem pravilu o obrnjenem dokaznem bremenu. Komisiji še očita, češ da nima ustavne in zakonite pristojnosti, da bi vodila postopek, kot ga je vodila, niti da je sprejela akt, kot je sedaj izpodbijani akt, ker gre za upravni organ, ki opravlja naloge, določene v ZIntPK in drugih zakonih, vodenje postopka izven zakonskih pristojnosti pa pomeni nezakonito ravnanje. Navaja še, da med pooblastili Komisije v zvezi z nadzorom nad premoženjskim stanjem v V. poglavju ZIntPK v členih od 41. do 46. ZIntPK naj ne bi bilo pooblastila za ugotavljanje izvora premoženja. Ker med osebami, nad katerimi Komisija lahko vrši nadzor, niso navedeni predsedniki parlamentarnih strank, tožnik zato očita, da je tak kriterij nedopusten, češ da gre za političen kriterij, pri čemer sam tožnik izrecno pritrjuje, da je bil med celotnim opazovanim obdobjem nadzora po lastnih navedbah župan Mestne občine Ljubljana (MOL) in poslanec Državnega zbora Republike Slovenije (DZ) ter se kot tak uvršča v kategorijo zavezancev po 41. členu ZIntPK.

11. Dodatno tožnik izpostavlja vprašanje obsega pooblastil Komisije, ko ravna v okviru določb V. poglavja ZIntPK, češ da bi morala izvrševati zgolj taksativno določene pristojnosti in naloge iz 5. in 12. člena ZIntPK. Vodenje postopka izven pristojnosti, kot so določene z zakonom, pa pomeni kršitev načela zakonitosti dela



uprave iz 120. člena Ustave in kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave in enakosti pred zakonom iz 14. člena Ustave, ki naj bi jo Komisija storila s tem, da je samovoljno in arbitrarno odločila, da bo nad tožnikom uvedla postopek nadzora nad premoženjskim stanjem, in s tem, da je pri tej odločitvi uporabila domnevno politični kriterij izbire, kar je v neskladju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave.

12. S tem, da je Komisija namesto prekrškovnega postopka v skladu z določili ZP-1, vodila nek drugačen postopek, brez zagotovitve procesnih jamstev po določbah ZP-1, Ustave in mednarodnih instrumentov, kot je na primer EKČP, ter da je bilo po zaključku postopka izdano "nekakšno zaključno poročilo" namesto odločbe o prekršku, pa naj bi Komisija posegla v človekove pravice tožnika iz 22., 23., 27. in 29. člena Ustave ter 3. odstavka 6. člena EKČP.
13. Kršitev pravice iz 22. člena Ustave naj bi Komisija storila s tem, da naj bi brez zakonite podlage preverjala izvor tožnikovega premoženja, ki naj bi bilo nesorazmerno nad njegovimi dohodki, ter tudi s tem, da naj bi samovoljno in arbitrarno vodila nek drug postopek namesto prekrškovnega in na koncu tega postopka izdala izpodbijani akt, h kateremu je zakon naj ne bi pooblašчал, češ da ima Komisija, če sumi, da je šlo za zlorabo položaja po 257. členu KZ-1, možnost o tem obvestiti državnega tožilca, ne more pa o tem sprejeti posebnega dokumenta, saj za to ni pooblaščena v okviru postopka po V. poglavju ZIntPK, niti o tem obveščati javnosti, kar je v neskladju z domnevo nedolžnosti iz 27. člena Ustave in 2. odstavkom 6. člena EKČP, pa tudi s tem, da naj bi Komisija samovoljno in arbitrarno odločila, da bo nad tožnikom uvedla postopek nadzora nad premoženjskim stanjem ter pri tej odločitvi uporabila domnevno politični kriterij izbire, ki naj bi bil nedopusten, kot tudi s tem, da je sprejela izpodbijani akt brez razločitve funkcije preiskovanja in odločanja o domnevnih kršitvah dolžnosti posameznika po ZIntPK.
14. Kršitev pravice do sodnega varstva iz 23. člena Ustave naj bi Komisija storila dodatno tudi s tem, da je v nedovoljenem in nezakonitem postopku izdala izpodbijano akt, ki ga tožnik označuje kot nedovoljen akt, za katerega navaja, da gre za dokončno odločitev brez priziva.
15. Kršitev pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave naj bi Komisija storila s tem, da naj bi bila tožniku odvzeta možnost vložiti pritožbe oziroma drugega pravnega sredstva, enakovrednega pritožbi, zoper izpodbijani akt, pri čemer meni, da bi inštančni organ moral imeti pooblastilo za polno presojo nad izpodbijanym aktom ter da po potrebi v celoti odpravi njegove pravne učinke, in sicer s suspenzivnim učinkom, česar pa upravni spor nima.
16. Kršitev pravice do domneve nedolžnosti iz 27. člena Ustave in 2. odstavka 6. člena

EKČP naj bi Komisija storila s tem, da je v okviru postopka po V. poglavju ZIntPK, namesto da bi o morebitnem sumu kaznivega dejanja obvestila državnega tožilca, o tem sprejela poseben, sedaj izpodbijani akt ter obvestila o tem javnost, četudi ZIntPK v 18. členu določa, da se lahko objavijo načelna mnenja, stališča in odločitve ter sklici sej Komisije in njihovi zapisniki, poleg tega sta po mnenju tožnika določili 1. in 2. odstavka 18. člena ZIntPK neustavni, češ da ne prestaneta testa sorazmernosti in da za javno objavo ne zadostuje le to, da je Komisija v postopku ugotovila kršitev, ne da bi bila prej takšna ugotovitev podvržena sodni kontroli.

17. Kršitev pravice do obrambe iz 29. člena Ustave naj bi Komisija storila s tem, da naj bi poleg tega, da je namesto prekrškovnega postopka v skladu z določili ZP-1, vodila nek drugačen postopek brez zagotovljenih procesnih jamstev po določbah ZP-1 ter da je bilo po zaključku postopka izdano izpodbijano Zaključno poročilo namesto odločbe o prekršku, storila dodatno tudi s tem, da tožniku v okviru postopka nadzora nad premoženjskim stanjem naj ne bi zagotovila pravice do zagovornika ter privilegija zoper samoobtožbo in pravice do možnosti za pripravo obrambe, vključno s seznanitvijo z vsem relevantnim procesnim gradivom, saj sta pravica do navzočnosti in pravica do izvajanja dokazov v posameznikovo korist izrecno poudarjeni v 2. in 3. alineji 29. člena Ustave, po tožnikovem mnenju pa naj bi bili obe navedeni pravici v tožnikovem primeru prekršeni, češ da ni imel možnosti sodelovanja v dokaznem postopku pri izvedbi preiskovalnih dejanj.
18. Kršitev pravice iz 33. člena Ustave ter kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št.1 k EKČP naj bi Komisija storila s tem, da naj bi brez zakonite podlage preverjala izvor tožnikovega premoženja, ki naj bi bilo domnevno nesorazmerno nad njegovimi dohodki, ko je ugotavljala obširnejše vidike finančnih prilivov v višini izrazito obremenjenih s korupcijskimi tveganji, tveganji za nedovoljeno lobiranje, nasprotje interesov v najširšem smislu in sumom zlorabe položaja, pri čemer tožnik očita, da postopek po V. poglavju ZIntPK takšnim ugotovitvam ni namenjen.
19. Dodatno ob sklicevanju na 156. člen Ustave in 23. člen Zakona o Ustavnem sodišču (ZUstS) tožnik v tožbi na več mestih podaja pobudo, da naj sodišče prekine predmetni postopek in pred Ustavnim sodiščem RS sproži postopek za oceno ustavnosti ZIntPK. Tudi v nadaljnjih pripravljalnih vlogah z dne 23. 12. 2016 in 6. 2. 2017 v celoti vztraja pri svojih navedbah in predlogih v tožbi z dopolnitvijo, na katere se v celoti sklicuje.
20. Tožena stranka je po pozivu sodišča na podlagi 38. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) v danem roku predložila upravne spise in vložila odgovor na tožbo, v katerem obširno navaja, da vztraja pri svoji odločitvi in razlogih za sprejeto odločitev ter v celoti prereka kot neutemeljene, neprepričljive ali zavajajoče vse

tožbene navedbe in predloge, sodišču pa predlaga, da naj tožbo kot prepozno vloženo zavrže, oziroma podrejeno, naj jo zavrne kot neutemeljeno. V nadaljnjih pripravljalnih vlogah z dne 17. 1. 2017 in 23. 2. 2017 vztraja pri vseh svojih dotedanjih navedbah in predlogih.

**K točki 1:**

21. Tožba ni utemeljena.
22. V upravnem sporu skladno s 1. odstavkom 157. člena Ustave odloča pristojno sodišče o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, če za določeno zadevo z zakonom ni predvideno drugo sodno varstvo. V skladu z določbo 1. člena ZUS-1 se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov in organizacij proti odločitvam in dejanjem državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil na način in po postopku, ki ga določa zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo. V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika. O zakonitosti drugih aktov odloča sodišče v upravnem sporu samo, če tako določa zakon (1. odstavek 2. člena ZUS-1). Po določbi 2. odstavka 2. člena ZUS-1 so upravni akti po tem zakonu upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastni in posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Značilnost upravnih aktov glede na navedene določbe ZUS-1 je tako, da so izdani v okviru izvrševanja upravne funkcije in da vsebujejo vsebinsko odločitev o materialnopravno določeni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje tega akta. Po 3. členu ZUS-1 pa upravni akti niso take odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti in tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. Ob upoštevanju načela delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, ki imajo vsaka svojo funkcijo, v jedro katere druga oblast ne sme poseči, so v določbah ZUS-1 tako postavljene meje možnosti preverjanja zakonitosti aktov in dejanj s strani neodvisnih sodnih organov (tako tudi Vrhovno sodišče v sklepu I Up 197/2008 z dne 4. 6. 2008).
23. Predmet sodne presoje v obravnavanem primeru je uvodoma naveden izpodbijani

akt, ki je izdan na podlagi 1. odstavka 11. člena<sup>1</sup> in 5. odstavka 13. člena<sup>2</sup> ZIntPK v ponovljenem postopku po sodbi Vrhovnega sodišča št. I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015 ob upoštevanju 3. odstavka 64. člena<sup>3</sup> ZUS-1, s katerim Komisija ugotavlja, da ji tožnik v nadzorovanem obdobju med 17. 11. 2006 in 24. 5. 2012 ni prijavil ali ni pravočasno prijavil v zakonsko predpisanem roku premoženja oziroma sprememb premoženjskega stanja, ki se nanašajo na lastništvo nepremičnin, lastništvo in poslovanje z različnimi vrednostnimi papirji, niti ni prijavil razpolaganj z gotovino, položeno na transakcijski račun pri bankah v navedeni višini v letu 2007, prav tako ni prijavil razpolaganja/pridobitev denarnih sredstev v navedenih višinah iz nakazil različnih pravnih oseb v letih 2007, 2008, 2009, 2010 in 2011, saj Komisiji ni periodično sporočal sprememb denarnih sredstev za preteklo leto, od katerih je v zgolj štirih mesecih leta 2011 tožnik kot končni prejemnik na svoj TRR prejel znesek v skupni višini iz zaporednega verižnega prenakazovanja med računi različnih gospodarskih subjektov v vplivnem krogu podjetja Electa v lasti tožnikove družine, z začetkom denarne verige pri podjetju, ki posluje z MOL, v kateri opravlja tožnik javno funkcijo poklicnega župana, omenjene transakcije pa so zaradi načina, okoliščin, dinamike in zneskov obremenjene z izrazitimi korupcijskimi tveganji, tveganji, povezanimi z nedopustnim lobiranjem in s tveganji za nasprotje interesov. Gre torej za identične ugotovitve Komisije ugotovitvam Zaključnega poročila o nadzoru nad premoženjskim stanjem (tedanjih) predsednikov parlamentarnih strank Karla Viktorja Erjavca (Desus), Zorana Jankoviča (PS), Ivana Janeza Janše (SDS), Ljudmile Novak (NSi), Boruta Pahorja (SD), Gregorja Viranta (DL) in Radovana Žerjava (SLS), št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013, v delu, ki se nanaša na tožnika, o zakonitosti katerih sta že večkrat odločali Upravno in Vrhovno sodišče na prvi in drugi stopnji sodnega odločanja v upravnem sporu.

24. Tako je Upravno sodišče, ko je prvič odločalo o tožnikovi tožbi in zahtevi za izdajo začasne odredbe, najprej zavrnilo zahtevo tožnika za izdajo začasne odredbe (s sklepom I U 192/2013- 8 z dne 6. 2. 2013, potrjenim s sklepom

- 1 ZIntPK v 2. odstavku 11. člena (način delovanja komisije) določa: "Komisija deluje in odloča kot kolegijski organ, ki ga sestavljajo funkcionarji iz 1. odstavka 7. člena tega zakona. Zadeve obravnava na sejah, kjer sprejema mnenja, stališča in druge odločitve, ki morajo biti sprejete vsaj z dvema glasovoma."
- 2 ZIntPK v 5. odstavku 13. člena (pristojnosti komisije ob sumu korupcije ali drugih kršitev) določa: "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 prave ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe. V načelnih mnenjih in ugotovitvah komisija lahko obdeluje osebne podatke posameznika, in sicer ime, priimek, funkcijo, položaj in zaposlitev."
- 3 Določilo 3. odstavka 64. člena ZUS-1 se glasi: "Če sodišče upravni akt odpravi, vrne zadevo organu, ki je upravni akt izdal, v ponoven postopek, v primeru iz 1. točke 1. odstavka tega člena pa pošlje zadevo v odločitev pristojnemu organu. Glede na vsebino zadeve lahko sodišče odpravi tudi druge akte, izdane v postopku izdaje izpodbijanega upravnega akta. Zadeva se vrne v stanje, v katerem je bila, preden so bili odpravljeni upravni akti izdani."

Vrhovnega sodišča I Up 58/2013 z dne 27. 2. 2013), potem pa je zavrnilo tudi tožnikovo tožbo (s sodbo I U 192/2013-19 z dne 28. 3. 2013), vendar je navedeno sodbo razveljavilo Vrhovno sodišče (s sklepom I Up 200/2013 z dne 9. 5. 2014) in zadevo vrnilo Upravnemu sodišču v ponovni postopek, v katerem je bila tožnikova tožba ponovno zavrnjena (s sodbo I U 970/2014 z dne 9. 7. 2014), navedeno odločitev pa je po pritožbi tožnika spremenilo Vrhovno sodišče (s sodbo I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015) in s svojim izrekom spremenilo izrek sodbe (I U 970/2014 z dne 9. 7. 2014) tako, da je ugotovilo, da je Komisija z izdajo tedaj izpodbijanega 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, ne da bi osnutek prej poslala tožniku v izjavo, nezakonito posegla v tožnikovo ustavno pravico iz 22. člena Ustave, in je navedeno Zaključno poročilo odpravilo v delu, ki se nanaša na tožnika ter Komisiji naložilo, da navedeno poročilo, v delu, ki se nanaša na tožnika, odstrani s svoje spletne strani v roku 3 dni po prejemu sodbe, v preostalem pa je tožbo zavrnilo.

25. Sodišče je že, ko je prvič odločalo v konkretnem primeru, sprejelo pristojnost za sodno odločanje v upravnem sporu, enako kot v primerljivi zadevi št. I U 1576/2014, v kateri je bila tožba prav tako vložena na podlagi 4. člena ZUS-1 zoper Zaključne ugotovitve o konkretnem primeru in zaradi varstva ustavnih pravic naperjena zoper isto toženo stranko, kot v tožnikovem primeru, s podobnim pravnim in dejanskim stanjem glede vodenja postopka s strani tožene stranke.
26. Tedaj je odločitvi glede sprejema sodne pristojnosti za odločanje v upravnem sporu pritrnilo tudi Vrhovno sodišče s sodbo in sklepom št. I Up 73/2016 z dne 14. 9. 2016 in izpostavilo jasno stališče glede pravne narave ugotovitev o konkretnem primeru, to je, da gre za upravni akt v smislu 2. člena ZUS-1 in ne za akt iz 1. odstavka 4. člena ZUS-1 (v obrazložitvi pod tč. 6 - 13). Enako stališče glede pravne narave ugotovitev iz 13. člena ZIntPK, in sicer, da so Zaključne ugotovitve upravni akt, je Vrhovno sodišče izrazilo tudi že v sodbi in sklepu I Up 254/2015 z dne 12. 7. 2016, zatem pa tudi v sodbi I Up 291/2015 z dne 11. 10. 2016, na podlagi česar je mogoče zaključiti, da gre za ustaljeno stališče novejših upravno sodne prakse. Vrhovno sodišče je v citiranih sodbah dodatno še pojasnilo, da ZUS-1 v 2. odstavku 2. člena določa, da je upravni akt po tem zakonu upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku. Pri tem pa pojem upravnega akta vključuje vsakršno enostransko, oblastveno odločanje pristojnih organov pri izvrševanju upravne funkcije. Pojem upravnega akta namreč zajema, poleg upravnih odločb, tudi druge odločitve nosilcev upravne funkcije, ki posegajo v pravni položaj, čeprav ne gre za upravne zadeve, o katerih se odloča v upravnem postopku. Pri presoji, ali je posamezna odločitev upravni akt, je treba upoštevati dva pogoja: formalno so to le tisti akti, ki

jih izdajajo državni organi, organi lokalnih skupnosti oziroma nosilci javnih pooblastil (1. člen ZUS-1), materialno pa so to tisti akti, ki vsebujejo vsebinske odločitve o materialnopravno določenih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta, in s tem posegajo v njen pravni položaj, ter so utemeljeni na normi javnega prava, ki organ pooblašča za enostransko, oblastveno, posamično odločanje v javnem interesu. Tudi v obravnavani zadevi je tožnik vložil tožbo zoper Zaključne ugotovitve in predlagal njihovo odpravo. Te je izdala tožena stranka, ki je samostojen in neodvisen državni organ, ustanovljen z zakonom (5. člen ZIntPK) in ki v okviru svojih z zakonom določenih pristojnosti oziroma funkcije (med drugim) opravlja nadzor, ali posamezni naslovniki 41. in 43. člena ZIntPK, ravna po pravilih zakona, torej sprejema oblastvene odločitve, četudi tožena stranka ni ustavni organ, ki bi po Ustavi imel poseben položaj oziroma funkcijo v razmerju do drugih nosilcev ustavnih funkcij (kot na primer Državni zbor, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, itd.), kar bi narekovalo specifično razmerje do sodnega varstva v upravnem sporu.

27. Ker je izpodbijani akt, Zaključne ugotovitve, po vsebini drugačen od nekaterih drugih aktov tožene stranke (na primer načelnih mnenj), saj se ugotovitve o konkretnem primeru (ki jih je v tožnikovem primeru na podlagi zakonsko določene pristojnosti izdala tožena stranka v ponovljenem postopku na podlagi 5. odstavka 13. člena ZIntPK) nanašajo na določeno ali določljivo pravno ali fizično osebo (6. ter 7. odstavek 13. člena ZIntPK), je bilo sprva tudi oblastveno odločanje tožene stranke usmerjeno v presojo zakonitosti ravnanj določenih oseb (funkcionarjev, ki so bili v opazovanem obdobju istočasno predsedniki vseh sedmih parlamentarnih strank tedanjega sklica DZ, vključno s tožnikom), kar pa pomeni, da je tožena stranka po vsebini izvrševala upravno funkcijo, ki se v svojem bistvu ne razlikuje od siceršnjih postopkov oblastvenega nadzora organov države in lokalnih skupnosti nad tem, ali se naslovniki pravnih norm po njih tudi ravna (na primer v inšpekcijskih postopkih). Taka oblastvena ugotovitev je izdana na podlagi zakonske pristojnosti tožene stranke ter predpisanega postopka (13. člen ZIntPK in naslednji) in je torej ni mogoče šteti za neformalni akt in tudi ne za akt poslovanja tožene stranke.
28. Zaključne ugotovitve so torej ugotoviteni upravni akt v smislu določil 2. člena ZUS-1, saj tožena stranka z njimi ugotavlja dolžno ravnanje oziroma kršitve tega na podlagi pravne subsumpcije ugotovljenega dejanskega stanja pod pravno normo. Čeprav sicer ostaja na ugotoviteni ravni, ugotavlja kršitev dolžnega ravnanja, torej kršitev zakonskih obveznosti iz 41. in 43. člena ZIntPK, s tem pa posega v pravni položaj tožnika (oziroma prvotno poimensko opredeljenega kroga zavezancev, vključno s tožnikom). To, da s tem aktom ni odločeno o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti fizične osebe (5. odstavek 13. člena ZIntPK), torej ne pomeni, da ugotovitev, da je tožnik kršil

dolžno ravnanje, ne posega v njegov pravno varovan položaj ter da nima pravice do uveljavljanja sodnega varstva zoper navedeni akt. Oseba, na katero se poimensko tak akt nanaša, ima pravico, da se taka kršitev njenega dolžnega ravnanja po ZIntPK lahko ugotovi samo na podlagi pravilno ugotovljenih dejstev, v zakonitem postopku in ob pravilni razlagi materialnega prava. Prav tako pa tudi zakonska določba o tem, da akti tožene stranke nimajo oblike upravne odločbe (5. odstavek 13. člena ZIntPK) ne pomeni, da zgolj zaradi oblikovno drugačnih rešitev zoper navedene akte ne bi bilo možno sodno varstvo v upravnem sporu, saj pojem upravnega akta iz 2. odstavka 2. člena ZUS-1 ne zajema samo upravnih odločb, ki so izdane v upravnem postopku (2. in 3. člen ZUP), tudi sicer pa je mogoče ugotoviti, da ima izpodbijani akt, kljub drugačni obliki, potrebne vsebinske elemente, ki tožniku omogočajo uveljavljanje učinkovitega sodnega varstva, in sicer tako opredelitev dejanskega stanja, kot tudi razlago uporabljenega materialnega prava ter izrek o ugotovitvi kršitev.

29. Ker gre torej v obravnavani zadevi za oblastveno odločitev in tožena stranka v Zaključnih ugotovitvah ugotavlja kršitev dolžnega ravnanja s strani tožnika, so Zaključne ugotovitve akt po 2. odstavku 2. člena ZUS-1, torej javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, s katerim je organ (Komisija oziroma sedaj tožena stranka) odločil o obveznosti (dolžnem ravnanju poimensko navedenih posameznikov in med drugim) tožnika, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta. Zato je treba tožniku zagotoviti učinkovito sodno varstvo, skladno s 23. in 15. členom Ustave RS v povezavi s 157. členom Ustave RS, ki je ob ustavno skladni razlagi izpostavljenih določil Ustave prav v tem, da se mu zagotovi polna presoja zakonitosti izpodbijanega akta, torej ob vsebinsko celoviti presoji vseh pravnih kot tudi dejanskih okoliščin, saj za zadržanost ali omejenost take presoje ni ne ustavnih in ne zakonskih omejitev.
30. Že iz zahteve za oceno ustavnosti ZIntPK z dne 12. 9. 2012 (Uradni list RS, št. 10/2014) med drugim izhaja stališče, da je sodišče v primerljivi zadevi ugotovilo, da samo po sebi dejstvo, da ima tožnik sodno varstvo v upravnem sporu, (še) ne pomeni, da mora sodišče presojati zakonitost izpodbijanega akta na enak način, kot v večini drugih primerov izpodbijanih upravnih odločb. Upravno sodišče je v upravno-sodni praksi razvilo različne modalitete testa preizkusa zakonitosti glede na pravno naravo posamezne zadeve. Tako na primer v zadevah odločanja glede podeljevanja koncesij, sofinanciranja, pa tudi v zadevah imenovanj, napredovanj in razrešitev sodišče strožje presoja pravilno uporabo zakonskih procesnih določb, medtem ko materialno pravo, če gre za izpolnjevanje določenih pogojev, pušča široko polje proste presoje organom odločanja izven sodne veje oblasti. Enak pristop je tako možen tudi v primeru, da bi tožena stranka kršitve morebitnih nedoločnih pravnih pojmov iz zakona med drugim dodatno utemeljevala tudi s standardi dobre prakse, pravili etičnih kodeksov in deontologije na posameznih področjih, za kar gre očitno tudi v obravnavanem primeru, v katerem so tako za

meritorno odločanje sodišča podane tudi vse taksativno določene procesne predpostavke iz 1. odstavka 36. člena ZUS-1, saj je bila tožba pravočasno vložena pred iztekom 30 dnevnega zakonskega roka iz 1. odstavka 28. člena ZUS-1 s priporočeno pošto dne 24. 12. 2015, sodišče pa jo je prejelo 28. 12. 2015. Glede na značilnosti obravnavane sporne zadeve pa je sodišče, enako kot Vrhovno sodišče v izpostavljenih zadevah I Up 254/2015, I Up 291/2015, I Up 73/2016, upoštevalo, da četudi je tožnik na podlagi dotedanje upravno-sodne prakse v zvezi z akti tožene stranke (na primer v zadevah I Up 200/2013 in I Up 308/2014) tožbo vložil po 4. členu ZUS-1, vendar ker se upravno-sodna praksa do tedaj še ni ustalila glede opredelitve pravne narave spornega akta v primerljivi pravni in dejanski situaciji, jo je sodišče, glede na tožbeni predlog, kot je bil oblikovan in je sposoben za obravnavo po 2. členu ZUS-1 zato tudi obravnavalo po 2. členu ZUS-1.

31. Četudi je tožnik v tožbi, enako kot pred tem v svoji pisni vlogi Komisiji z dne 17. 7. 2015 in izjasnitvi o osnutku Zaključnih ugotovitev z dne 24. 9. 2015, sicer izrecno nasprotoval ponovnemu odločanju v konkretnem primeru na podlagi 3. odstavka 64. člena ZUS-1 z očitkom, da gre za nedopustno odločanje o pravnomočno razsojeni stvari (*res iudicata*), obenem pa uveljavljal tudi kršitev več ustavnih pravic (zlasti ustavnih procesnih pravic po 22. členu Ustave v postopku izdaje Zaključnih ugotovitev ter zaradi vseh očitanih kršitev vložil predmetno tožbo, s katero predlaga odpravo izpodbijanega akta ter v tožbenem zahtevku dodatno predlaga tudi sprejem ugotovitve, da je bilo z izdajo in objavo Zaključnih ugotovitev nezakonito poseženo v ustavne pravice tožnika iz 14., 22., 23., 25., 27., 29., 33. člena Ustave in 1. odstavka 1. člena Protokola št. 1 k EKČP), se sodišče s tožnikovimi pravnimi naziranjmi glede razlage 3. odstavka 64. člena ZUS-1 ne more strinjati, zlasti glede na jasna stališča novejših upravno sodne prakse, kot med drugim izhaja iz citiranih sodb Vrhovnega sodišča I Up 254/2015, I Up 291/2015 in I Up 73/2016. Kar pa zadeva ustavno pravico iz 22. člena Ustave, ki je poseben izraz pravice do enakosti pred zakonom, ki jo 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 spoštovana. Enako stališče je v konkretnem primeru izrazilo že Vrhovno sodišče v sodbi I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015, v obrazložitvi pod tč. 30, v kateri je med drugim navedlo: "*Zahteva po kontradiktornem postopku je izraz pravice do enakega varstva pravic in mora biti spoštovana v vseh postopkih in v vseh fazah postopka. Prizadeti osebi mora biti zagotovljena pravica, da navaja dejstva in predlaga dokaze, možnost, da se izjavi o navedbah nasprotne stranke ter o rezultatu 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 seznaní z ugotovitvami pred izdajo in objavo in se o njih lahko tudi izjasni*"; v obrazložitvi pod tč. 32 se je opredelilo tudi glede za tožnika spornega



vprašanja pristojnosti Komisije in v tej zvezi navedlo: "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 s procesnimi določili, ki določajo obseg njenih pristojnosti in pooblastil (ter obveznosti) ter postopek končati v skladu z določbami 13. člena ZIntPK". Ker je v konkretnem primeru Komisija v ponovljenem postopku po sodbi I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015 upošteva določilo 3. odstavka 64. člena ZUS-1 nadalje postopala skladno s procesnimi zahtevami, predpisanimi z določili 13. člena ZIntPK, in izdelala sedaj izpodbijane Zaključne ugotovitve ter jih v osnutku poslala v izjasnitev tožniku ter zatem njegovo pisno izjasnitev objavila skupaj z Zaključnimi ugotovitvami, je po presoji sodišča postopala pravilno in zakonito v skladu s in citiranimi zakonskimi določili 3. odstavka 63. člena ZUS-1 v povezavi s 13. členom ZIntPK, kot tudi v skladu s pravnim mnenjem Vrhovnega sodišča in njegovimi stališči, ki se tičejo postopka, kot izhajajo iz citirane (pravnomočne) sodbe I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015.

32. V konkretnem primeru med strankama ni sporno, da je tožnik javni funkcionar neprekinjeno že vse od svoje prve izvolitve za župana Ljubljane v letu 2006 dalje, niti ni sporno, da tožnik ni več predsednik politične stranke Pozitivna Slovenija (od odstopa 20. 3. 2013). Prav tako med strankama ni sporno, da je bil prvotno izveden sporni nadzor nad premoženjskim stanjem sedmih zavezancev po ZIntPK, ki so bili vsi istočasno javni funkcionarji in predsedniki parlamentarnih strank tedanjega sklica Državnega zbora (DZ) Republike Slovenije, vključno s tožnikom, na podlagi sklepa Komisije št. 0603-1/2012/1(01003) z dne 18. 1. 2012, s katerim je bil v 1. točki opredeljen namen nadzora (nadzor nad premoženjskim stanjem), obdobje nadzora (3. točka Sklepa), rok izvedbe nadzora in nabor zavezancev (funkcionarji, ki so predsedniki parlamentarnih strank tedanjega sklica), ki se torej nanaša na zavezance iz 41. in 43. člena ZIntPK, med katere se nedvomno uvršča tudi tožnik že vse od svoje prve izvolitve za župana Ljubljane leta 2006, pozneje poslanec DZ vse do ponovne izvolitve za župana Ljubljane, in v obsegu preverjanja podatkov o premoženjskem stanju, kot jih opredeljuje določba 1. odstavka 41. člena<sup>4</sup> v povezavi z 2. in 3. odstavkom 43. člena<sup>5</sup> ZIntPK. Razen

4 Prvi odstavek 41. člena (dolžnost prijave premoženjskega stanja) ZIntPK se glasi: "Zavezanci po tem poglavju so: poklicni funkcionarji, nepoklicni župani in podžupani, uradniki na položaju, poslovodne osebe, osebe, odgovorne za javna naročila, uradniki Državne revizijske komisije za revizijo postopkov oddaje javnih naročil in državljani Republike Slovenije, ki opravljajo funkcijo v institucijah in drugih organih EU ter drugih mednarodnih institucijah, na katero so bili imenovani ali izvoljeni na podlagi napotitve ali predloga Vlade Republike Slovenije oziroma Državnega zbora, in njihova dolžnost prijave premoženjskega stanja ni drugače urejena z akti institucije ali drugih organov EU ali drugih mednarodnih institucij, za katero opravljajo funkcijo."

5 ZIntPK v 43. členu (dolžnost sporočanja sprememb premoženjskega stanja) določa: "Vsako spremembo glede funkcije, dejavnosti oziroma lastništva iz 8. alineje 1. odstavka prejšnjega

tega kot rečeno tudi ni sporno, da je Komisija na podlagi 3. odstavka 63. člena ZUS-1 v ponovljenem postopku izdelala osnutek Zaključnih ugotovitev in jih je v izjasnitev poslala tožniku ter zatem njegovo pisno izjasnitev z dne 24. 9. 2015 objavila hkrati z izpodbijanimi Zaključnimi ugotovitvami na spletni strani Komisije. Listine predloženega upravnega spisa tožene stranke pa dokazujejo, da je Komisija ob sklicevanju na določila 3. točke 2. člena<sup>6</sup> in členov od 41. do 45. člena ter 1. odstavka 80. člena ZIntKP tožnika s pozivom št. 0603-1/2012,87 02023 z dne 10. 4. 2012 pozvala, naj ji pojasni ugotovljena neskladja med sporočenimi podatki o premoženjskem stanju s podatki evidenc in v tem pozivu je tožniku pojasnila, da vodi postopek skladno s 3. točko 2. člena ZIntPK ter na podlagi 41. do 45. člena in 1. odstavka 80. člena istega zakona ter mu obenem pojasnila tudi, kateri podatki niso usklajeni z evidencami, in ga skladno s 3. odstavkom 42. člena ZIntPK pozvala, da ji pojasni ugotovljeno neskladje ter po potrebi priloži ustrezna dokazila. Tako je tožnik dne 23. 4. 2012 Komisiji pisno posredoval dodatna pojasnila glede vrednostnih papirjev ter podatek o lastništvu orožja. V nadaljevanju postopka je bil tožnik vabljen na osebni razgovor dne 14. 6. 2012, katerega zvočni zapis se prav tako nahaja v predloženem upravnem spisu, kakor tudi njegova pisna vloga z dne 26. 6. 2012, na podlagi katerih je tožena stranka izdala Zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank Karla Viktorja Erjavca (Desus), Zorana Jankovića (PS), Ivana Janeza Janše (SDS) Ljudmile Novak (NSi), Boruta Pahorja (SD), Gregorja Virant (DL) in Radovana Žerjava (SLS) št. 06259-1/2013/1 z dne 7. 1. 2013 (v nadaljevanju Zaključno poročilo). Le-to je bilo sicer v upravnem sporu kasneje odpravljeno, vendar zgolj v delu, ki se nanaša na tožnika, s citirano sodbo št. I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015, s katero je Vrhovno sodišče spremenilo sodbo Upravnega sodišča I U 970/2014 z dne 9. 7. 2014, tako da je ugotovilo nezakonit poseg Komisije v ustavno pravico tožnika iz 22. člena Ustave s tem, da je izdala tedaj izpodbijano Zaključno poročilo v delu, ki se nanaša na tožnika, ne da bi mu osnutek prej poslala v izjasnitev, v preostalem delu pa je, kar je potrebno posebej poudariti, Vrhovno sodišče tožbo zavrnilo. Po presoji sodišča je Komisija v ponovljenem postopku nato pravilno izdelala osnutek sedaj izpodbijanega akta in ga poimenovala Zaključne ugotovitve, le-te pa pravilno v skladu s 7. odstavkom 13. člena ZIntPK in 52. členom Poslovnika Komisije (s pozivom št. 0603-

---

člena in vsako spremembo v premoženjskem stanju iz 11. do 17. alineje prvega odstavka prejšnjega člena ki presega 10.000 eurov, mora zavezanec sporočiti komisiji do 31. januarja tekočega leta za preteklo leto (2. odstavek). Sporočanje sprememb premoženjskega stanja se izvede preko elektronskega obrazca, dostopnega na spletnih straneh komisije. Obrazec za sporočanje sprememb premoženja obsega tudi možnost navedbe razloga povečanja premoženja (3. odstavek)."

- 6 ZIntPK v 2. členu (uresničevanje namena zakona) med drugim določa: "Namen tega zakona se 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 (3. točka)."

10/2012-109 z dne 18. 9. 2015) poslala tudi tožniku v izjasnitev, pri čemer tožnik v svoji po pooblaščenih vloženi pisni Izjasnitvi zavezanca glede navedb v osnutku Ugotovitev Komisije o konkretnem primeru (nadzor nad premoženjskim stanjem zavezanca Zorana Jankovića) št. 0603-10/2012-109 niti ne uveljavlja, da bi se oba navedena akta (Zaključene ugotovitve in Zaključno poročilo, v delu, ki se nanaša na tožnika) medsebojno razlikovala glede vsebine ugotovitev Komisije v opazovanem obdobju glede na relevantno pravo, medtem ko bi se o diskriminacijski obravnavi lahko govorilo (še) takrat, kadar država na podlagi osebnih okoliščin različno obravnava posameznike v enakih položajih (enako stališče kje izrazilo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-68/16-8, Up-213/15, 16.6.2016, tč. 16. obrazložitve).

33. Sodišče ob dejstvu, da mora zakon (ZPKor, ZIntPK) veljati za vse naslovnike oziroma zavezance enako, lahko po povedanem sledi utemeljitvi Komisije v izpodbijanem aktu, ki pravilno temelji na teleološki in jezikovni razlagi<sup>7</sup> 5. in 7. odstavka 13. člena<sup>8</sup> ZIntPK v povezavi z določili 41., 42 in 43. člena ZIntPK (pred tem 35., 36. in 37. člena ZPKor), saj je obrazložitev Komisije, tudi glede na vsebino tožbe, v kateri tožnik uveljavlja enake tožbene ugovore, kot v tožbi zoper Zaključno poročilo, zato je po presoji sodišča zadostna za zavrnitev tožbe ob identičnem dejanskem stanju, kot je bilo ugotovljeno že v prvotnem postopku na podlagi uradoma pridobljenih podatkov uradnih evidenc in podatkov, ki jih je navajal in predložil sam tožnik.
34. Sodišče se namreč strinja s stališčem tožene stranke, da je v izvrševanju upravne funkcije skladno s 120. členom Ustave dolžna odločati v okviru in na podlagi Ustave in zakonov, torej v konkretnem primeru na podlagi 5. in 7. odstavka 13. člena v povezavi z 41., 42. in 43. členom ZIntPK, na katerih pravilno utemeljuje sprejeto odločitev v konkretnem primeru, izdano v ponovljenem postopku po sodbi Vrhovnega sodišča št. I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015 v zvezi s sodbo Upravnega sodišča št. I U 970/2014 z dne 9. 7. 2014, v katerem sta se obe sodišči že opredelili do vprašanja, ali gre za poseg oziroma kršitev človekovih pravic tožnika iz 14., 22., 23., 25., 27., 29. in 33. člena Ustave ter I. člena Protokola št. I k EKČP z izdelavo in objavo Zaključnega poročila v izpodbijanem delu, ki se

7 V pravni teoriji se je, kljub različnim stališčem teoretikov, glede upoštevanja razlagalnih pravil, poenotilo stališče, da njihova uporaba ni poljubna in je splošno sprejeto stališče Pavčnika, ki navaja, da je "... jezikovna razlaga le prva stopnja, ki določa možni besedni pomen pravnega pravila, a hkrati stopnja, ki določa zunanjo mejo, ki je razlagalec ne sme prestopati" (Pavčnik, M., Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, Cankarjeva založba, 1997, str. 356).

8 ZIntPK v 7. odstavku 13. člena določa: "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 navedenih 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 osebi, da obstaja verjetnost, da bi to ogrozilo interese predkazenskega, kazenskega ali drugega nadzornega ali sodnega postopka, osnutka ugotovitev obravnavani osebi ne pošlje."

nanaša na tožnika na podlagi določil ZIntPK oziroma prvotno ZPKor, ki se nanašajo na nadzor nad premoženjskim stanjem zavezancev oziroma tožnika v opazovanem obdobju, glede na izbirni kriterij opravljanja javne funkcije, z dodatnim kriterijem izvrševanja predsedniške funkcije v kateri izmed parlamentarnih strank tedanjega sklica DZ. Prav tako sta se sodišči že opredelili tudi do tožbenega ugovora o domnevno političnem kriteriju izbora zavezancev, vključno s tožnikom kot javnim funkcionarjem in obenem predsednikom politične stranke Pozitivna Slovenija (PS) tedanjega sklica DZ, izhajajoč iz namena zakona, ki ga je zakonodajalec izrecno opredelil z določbo 1. člena ZIntPK, ki določa, da ta zakon z namenom krepitev delovanja pravne države določa ukrepe in metode za krepitev integritete in transparentnosti ter za preprečevanje korupcije in preprečevanje in odpravljanje nasprotja interesov. Ta namen in način uresničitve izhaja tudi iz zakonodajnega gradiva (EVA: 2009-3111-0031, št. 00714-6/2010/10, z dne 25. 2. 2010, v nadaljevanju zakonodajno gradivo), zlasti obrazložitve 1. in 2. člena ZIntPK v zakonodajnem gradivu. Tako iz določbe 3. točke 1. odstavka 2. člena ZIntPK izhaja, 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 upravljanju javnih zadev. K temu namenu Republiko Slovenijo namreč skladno z določbo 8. člena Ustave zavezujejo zlasti tudi določbe Konvencije Združenih narodov proti korupciji, ki je bila ratificirana z Zakonom o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji (Uradni list RS-MP, št. 5-28/2008) in Zakonom o spremembi in dopolnitvi Zakona o ratifikaciji Konvencije Združenih narodov proti korupciji (Uradni list RS-MP št. 13-60/09, v nadaljevanju: MKZNPk-A, s katerim je bil za 3. členom dodan nov 3.a člen, ki se glasi: Republika Slovenija generalnemu sekretarju Združenih narodov sporoči naslednjo izjavo: „Skladno s 3. odstavkom 6. člena Konvencije je v Republiki Sloveniji preventivni protikorupcijski organ Komisija za preprečevanje korupcije“); na podlagi tedaj noveliranega 4. člena Komisija skrbi za izvajanje te Konvencije. Iz citiranih določb tako brez dvoma izhaja, da Komisija ne obstaja sama zase, niti ni bila ob ustanovitvi sama sebi namen, pač pa je zakonodajalec, kot izhaja iz zakonodajnega gradiva, Komisijo ustanovil z namenom, da zadosti mednarodni obveznosti države, ki jo je sprejela Republika Slovenija z ratifikacijo Konvencije Združenih narodov proti korupciji, kot izhaja iz citirane določbe 3. odstavka 6. člena citirane Konvencije, še zlasti pa iz 2. odstavka 5. člena te-te, ki se glasi: „Vsaka država pogodbenica si prizadeva, da vzpostavi in spodbuja učinkovite postopke za preprečevanje korupcije.“

35. Pravna podlaga za odločanje v tem upravnem sporu, zatrjevane kršitve in narava Zaključnih ugotovitev sodišču postavljajo okvir sodnega odločanja, zato je presoja sodišča v tem upravnem sporu zadržana ter omejena predvsem na presojo, ali so

bile tožniku v spornem postopku nadzora nad premoženjskim stanjem, vključno z izdajo in objavo izpodbijanega akta, kršene zatrjevane temeljne pravice. Podlaga za utemeljitev tega stališča ob uporabi navedenih uveljavljenih metod razlage pravnih aktov tako izhaja ne le iz določila 8. člena Ustave, po katerem morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Republiko Slovenijo in po katerem se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe, vključno s Konvencijo ZN proti korupciji, uporabljajo neposredno, pač pa prvenstveno iz določil samega ZIntPK. Takšno razlago sodišča utemeljuje tudi namen zakonodajalca, ki izhaja iz zakonodajnega gradiva (EVA: 2009-3111-0031, št. 00714-6/2010/10, z dne 25. 2. 2010).

36. Izpodbijane Zaključne ugotovitve namreč temeljijo tudi na določilih 41., 42. in 43. člena ZintPK, ki so v sistematiki zakona umeščene v posebno V. poglavje ZIntPK, ki obsega člene od 41. do 46. člena ZIntPK. Kot rečeno tako 41. člen ZIntPK določa dolžnost prijave premoženjskega stanja s tem, da določa zavezance oziroma naslovnike teh določil, določba 42. člena obseg podatkov o premoženjskem stanju in določba 43. člen dolžnost sporočanja sprememb premoženjskega stanja.
37. Tožnik s tožbo zahteva od sodišča odpravo Zaključnih ugotovitev, ker jih šteje za nepravilen in nezakonit akt pa tudi zaradi zatrjevanega posega oziroma kršitve človekove pravice tožnika iz 14., 22., 23., 25., 27., 29. in 33. člena Ustave ter 1. člena Protokola št.1 k EKČP, v katere naj bi bilo poseženo z izdelavo in objavo Zaključnih ugotovitev, v posledici nepravilne uporabe materialnega prava.
38. Sodišče v nasprotju s tožnikom meni, da je v obravnavanem primeru Komisija postopek nadzora nad premoženjskim stanjem vodila na podlagi citiranih določb ZPKor in ZIntPK, vključno z določbo 5. in 7. odstavka 13. člena ZIntPK, v postopku pa so bile tožniku zagotovljene vse pravice, ki mu gredo na podlagi posebnih postopkovnih določb ZIntPK in ob subsidiarni uporabi določil ZUP, zlasti 7. in 9. člena ZUP ter Poslovnika Komisije. Ustavna pravica iz 22. člena Ustave RS kot ustavna pravica procesnega značaja namreč zagotavlja posamezniku enakopravno obravnavo vseh strank v podobnih in enakih primerih in enakopravnost med strankami, udeleženih v postopku. Zaradi tega v obravnavanem postopku že navedena ugotovitev, da je tožnik imel možnost med postopkom sproti pojasnjevati svoja stališča dejanske in pravne narave ter odgovarjati na navedbe oziroma ugotovitve in stališča tožene stranke, zatem pa ponovno še pred izdajo izpodbijanega akta, s tem ko je bil pozvan k izjasnitvi o osnutku izpodbijanega akta skladno z določilo 7. odstavka 13. člena ZIntPK, njegova izjasnitev pa je bila tudi javno objavljena skupaj z Zaključnimi ugotovitvami, pomeni, da posledično ne more iti za poseg v ustavno pravico iz 22. člena Ustave.

39. Sodišče se mora, ob upoštevanju sodbe Vrhovnega sodišča I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015, opredeliti tudi do vprašanja, ki za tožnika ostaja sporno, ali je Komisija, glede na določbe ZIntPK imela pooblastilo za sprejem, izdajo in objavo v konkretnem primeru spornih Zaključnih ugotovitev v obliki, z vsebino in na način, kot ga je. Sodišče v tej zvezi ugotavlja, da ZIntPK nima posebnih določb, ki bi se specialno nanašale prav na to izpostavljeno vprašanje, vendar v tej zvezi sodišče meni, da sama po sebi okoliščina, da med določili ZIntPK ni takšne specialne določbe (tako imenovane izvršitvene klavzule), ki bi izrecno vsebovala posebno normativno podlago ali pooblastilo Komisiji za ekspliciten sprejem ter izdajo in objavo izpodbijanih Zaključnih ugotovitev v obliki in z vsebino ter na način, kot ga je v konkretni sporni zadevi, ni pomembna. Smiselno enako stališče je v primerljivi zadevi izrazilo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-73/94-9 z dne 25. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 37/95), 19. točka obrazložitve, z navedbo, da so „po Ustavi (120. člen) upravni organi pri svojem delu, torej tudi pri izdajanju predpisov, vezani na okvir, ki ga določata Ustava in zakon, in nimajo pravice izdajati predpisov brez vsebinske podlage v zakonu – medtem ko izrecno pooblastilo v zakonu ni potrebno“. Kako bo konkretno in na kakšen način tožena stranka izpeljala prej navedeno ugotovitev, ki ima materialno-pravno podlago v določilih 5. in 7. odstavka 13. člena ZIntPK namreč zakonodajalec ni izrecno predpisal z določili ZIntPK, saj tudi po mnenju sodišča pri tem ne gre za vprašanja normativnega urejanja zakonske materije, ampak za vprašanja strokovne narave, ki se rešujejo v skladu s pravili stroke (*lex artis*), oziroma ob upoštevanju pravil strokovne narave. Ker gre torej za opravila strokovne narave, ne pa za vprašanja oblastnega urejanja zakonodajne narave in ker ZIntPK ne določa konkretnih načinov in metodologije oziroma poti, po katerih in kako točno bo dosegla Komisija v vsakem posamičnem primeru zaključne ugotovitve danega primera, navedeno po presoji sodišča še ne pomeni, da je Komisija, ki je z izpostavljenimi določili ZIntPK zavezana k dolžnemu ravnanju, seveda v skladu s pravili stroke, s sprejemom izpodbijanih Zaključnih ugotovitev, kakorkoli prekoračila pravni okvir, določen s predpisano vsebino določil 5. in 7. odstavka 13. člena v povezavi s 5., 7., 41. in 43. členom ZIntPK. Po povedanem tožbeni očitki, ki se nanašajo na nespoštovanje postopkovnih določb iz 13. člena ZIntPK in posledično zadevajo zatrjevani poseg v tožnikovo pravico iz 22. člena Ustave, po presoji sodišča niso utemeljeni.
40. Po presoji sodišča, kot izhaja iz predhodnih točk obrazložitve, niti z izdelavo niti z javno objavo sedaj izpodbijanih Zaključnih ugotovitev tožniku samo po sebi ni bilo poseženo v ustavno pravico do domneve nedolžnosti iz 27. člena Ustave RS, kar uveljavlja s trditvijo, da je s tem, ko je v okviru postopka po ZIntPK, namesto da bi o morebitnem sumu kaznivega dejanja Komisija obvestila državnega tožilca, o tem sprejela poseben dokument, to so izpodbijane Zaključne ugotovitve, in jih javno objavila na svoji spletni strani.

41. Tožena stranka je namreč ob obravnavi Zaključnih ugotovitev sklenila tudi, da se le-te javno objavijo na podlagi 18. člena ZIntPK, nenazadnje pa javno objavo ugotovitev Komisije predvideva tudi normativna vsebina določila 7. odstavka 13. člena ZIntPK. Na pomembnost seznanjanja javnosti z delovanjem Komisije pa navsezadnje opozarja tudi določba c. točke 10. člena Konvencije ZN proti korupciji.
42. Iz razlogov, navedenih v predhodni točki, je obveščanje javnosti o delovanju tožene stranke po presoji sodišča ena izmed pomembnih nalog, ki so utemeljene v učinkovitem odzivu države proti vsem oblikam koruptivnih dejanj. Zato v konkretnem primeru ni podlage za očitek kršitve tožnikove ustavne pravice iz 27. člena Ustave (domneva nedolžnosti), tudi sicer pa iz sodne prakse Ustavnega sodišča v zvezi s pravico do domneve nedolžnosti iz 27. člena Ustave in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zvezi s pravico do domneve nedolžnosti iz 2. odstavka 6. člena EKČP izhaja, da mora biti uveljavljanje domneve nedolžnosti vedno vezano na nek sodni postopek, ki sicer ni nujno postopek ugotavljanja kazenske odgovornosti v kazenskem postopku (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-18/93, OdlUS V, št. 40, Uradni list RS, št. 25/96; odločba Ustavnega sodišča št. Up-134/97 z dne 14. 3. 2002; odločba Ustavnega sodišča št. Up-604/2002 in Up-610/2002 z dne 6. 3. 2003; Barbera, Messegue, Jabardo v. Spain, European Court of Human Rights, 6. 12. 1988, Series A, No.146, Salabiaku v. France, European Court of Human Rights, 7. 10. 1988, Series A, No.141-A, Marziano proti Italiji, sodba ESČP z dne 28. 11. 2002; Lavents proti Latviji, sodba ESČP z dne 28. 11. 2002), ampak gre lahko tudi za druge vrste postopkov (Lutz proti Nemčiji, sodba ESČP z dne 25. 8. 1987; Minelli proti Švici, sodba ESČP z dne 21. 2. 1983, Baars proti Nizozemski, sodba ESČP z dne 7. 10. 2003; Sekanina v. Austria, European Court of Human Rights, 25. 8. 1993, Series A, No. 266-A; Blum proti Avstriji, sodba ESČP z dne 13. 1. 2005) po tem, ko je bil kazenski postopek ustavljen. Vezanost pravice do domneve nedolžnosti iz 27. člena Ustave in tudi pravice do pravnih jamstev v kazenskem postopku iz 29. člena Ustave na nek sodni postopek torej pomeni, da je mogoče presojeti kršitev te pravice le v povezavi s konkretnim sodnim postopkom, česar pa tožnik v tožbi niti ne zatrjuje, temveč zgolj očita, da mu je bilo v uveljavljanje pravice iz 27. člena Ustave in 29. člena Ustave poseženo s tem, da je tožena stranka v okviru postopka po ZIntPK, namesto da bi o morebitnem sumu kaznivega dejanja Komisija obvestila državnega tožilca, o tem sprejela poseben dokument, izpodbijane Zaključne ugotovitve, in o tem obvestila javnost in tudi s tem, da je namesto prekrškovnega postopka po določbah ZP-1, Ustave in mednarodnih instrumentov vodila predmetni postopek ter na koncu izdala izpodbijane Zaključne ugotovitve. Ker pa v konkretnem primeru očitno ne gre za kazenski postopek, sodišče že iz tega razloga zavrača kot neutemeljen tudi tožbeni očitek o kršitvi tožnikove pravice iz 29. člena Ustave, ki ureja pravna jamstva v

kazenskem postopku. Tožnik je namreč v tožbi, glede na zatrjevano napačno vodenje dokaznega postopka in odločanja v predmetni sporni zadevi, češ da je tožena stranka s tem, da je namesto prekrškovnega postopka po določbah ZP-1 vodila predmetni sporni postopek in na koncu izdala izpodbijane Zaključne ugotovitve, tudi uveljavljal poseg v človekovo pravico iz 29. člena Ustave - pravna jamstva v kazenskem postopku – ki morajo biti po 29. členu Ustave RS zagotovljena vsakomur, ki je obdolžen kaznivega dejanja, ob popolni enakopravnosti, in sicer: da ima primeren čas in možnosti za pripravo svoje obrambe (1. alineja); da se mu sodi v njegovi navzočnosti in da se brani sam ali z zagovornikom (2. alineja); da mu je zagotovljeno izvajanje dokazov v njegovo korist (3. alineja); da ni dolžan izpovedati zoper sebe ali svoje bližnje, ali priznati krivdo (4. alineja). Tožena stranka pa je po določbi 5. člena ZIntPK samostojen in neodvisen državni organ *sui generis*, ki z namenom krepitev učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi veljavnega pravnega reda Republike Slovenije samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v ZIntPK in drugih zakonih, s čimer se torej uvršča v izvršilno vejo oblasti v smislu 2. odstavka 3. člena Ustave.

43. Prav tako sodišče kot neutemeljen zavrača tožbeni očitke o kršitvah tožnikovih pravic iz 22. člena in 23. člena Ustave, ki naj bi ga storila tožena stranka s tem, da v obravnavani zadevi Komisija ni vodila prekrškovnega postopka po določilih ZP-1 z zagotovljenimi procesnimi jamstvi po določilih ZP-1, Ustave in mednarodnih instrumentov ter je predmetni sporni postopek zaključila z izdajo izpodbijanih Zaključnih ugotovitev, ne pa odločbe o prekršku, s čimer naj bi bile, poleg prej navedenih kršitev pravic iz 27. in 29. člena Ustave, dodatno kršene tudi človekove pravice tožnika iz 22. in 23. člena Ustave. Vendar sodišče navedeni očitke zavrača kot očitno neutemeljen ob ugotovitvi, da se sporni nadzor v konkretnem primeru ni nanašal na morebitna kazniva dejanja, temveč na nadzor nad premoženjskim stanjem tožnika v relevantnem obdobju, v katerem je bil tožnik istočasno javni funkcionar in predsednik ene izmed parlamentarnih strank tedanjega sklica DZ, kar med strankama ni sporno, tožniku pa je sodno varstvo na učinkovit način zagotovljeno v upravnem sporu pred Upravnim in Vrhovnim sodiščem RS v skladu z določili 1. odstavka 157. člena Ustave v povezavi z 2. členom ZUS-1, kar ne nazadnje potrjuje tudi predmetna sodba, ki je izdana v ponovljenem postopku po sodbi Vrhovnega sodišča št. I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015 (pred tem I Up 200/2013 z dne 9. 5. 2014 v zvezi z I U 192/2013-19 z dne 28. 3. 2013).
44. Nadzor nad premoženjskim stanjem tožnika kot javnega funkcionarja v Zaključnih ugotovitvah je bil v konkretnem primeru po presoji sodišča, kot rečeno, izveden skladno z določili 5. in 7. odstavka 13. člena v povezavi z določili 41., 42. in 43. člena ZIntPK, po postopku predvidenem v 13. členu ZIntPK, kar navsezadnje potrjujejo tudi podatki in listine predloženega upravnega spisa. Upoštevanje vseh



postopkovnih določb, vključno s pozivom tožniku kot zavezancu, da poda svojo izjasnitev glede navedb v osnutku Zaključnih ugotovitev pa po presoji sodišča pomeni tudi upoštevanje določbe 15. člena ZIntPK, ki določa, da če s tem zakonom ni določeno drugače, Komisija pri svojih postopkih subsidiarno uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek, oziroma temeljnih načel ZUP iz 7. in 9. člena ZUP v povezavi z 22. členom Ustave ter 145., 146. in 154. členom ZUP, pri čemer po presoji sodišča bistvo pravice do sodelovanja stranke v postopku ni zgolj v njeni fizični navzočnosti na (ustni) obravnavi, pač pa predvsem v možnosti, da se izjavi o vseh dejstvih in okoliščinah, ki so pomembne za sprejem odločitve, še preden je ta izdana, takšna možnost pa je bila v konkretnem primeru tožniku tudi dana s tem, ko mu je tožena stranka dne 18. 9. 2015 v izjasnitev posredovala Osnutek Zaključnih ugotovitev in je njegovo pisno izjasnitev v tej zvezi z dne 24. 9. 2015 prav tako objavila, skupaj z izpodbijanimi Zaključnimi ugotovitvami.

45. Po povedanem sodišče ugotavlja, da so bile tako spoštovane vse v ZIntPK zahtevane postopkovne določbe, ki obenem pomenijo izpeljavo načela varstva pravic strank in varstva javne koristi iz 7. člena ZUP ter načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP v povezavi z 22. členom Ustave (enako varstvo pravic). Ugotovitve nadzora v konkretnem primeru so zapisane v obrazložitvi izpodbijanih Zaključnih ugotovitev, v katerih je tožena stranka obrazložila potek postopka nadzora in se opredelila do vseh tožnikovih navedb in pojasnil, danih v ponovljenem postopku v skladu s sodbo Vrhovnega sodišča I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015. Ustavna pravica iz 22. člena Ustave RS kot ustavna pravica procesnega značaja zagotavlja namreč posamezniku enakopravno obravnavo vseh strank v podobnih ali enakih primerih in enakopravnost med strankami, udeleženi v postopku. Zato v obravnavanem postopku ugotovitev, da je bila tožniku dana možnost sodelovanja v postopku tako neposredno ustno na zaslišanju dne 14. 6. 2012 in še pisno v naknadno določenem roku še preden je Komisija izdala sprva izpodbijano Poročilo, zatem pa je bila tožniku ponovno ta možnost spet dana v ponovljenem postopku po sodbi Vrhovnega sodišča I Up 308/2014 z dne 29. 5. 2015 s tem, ko mu je tožena stranka dne 18. 9. 2015 v izjasnitev posredovala Osnutek Zaključnih ugotovitev in je njegovo pisno izjasnitev v tej zvezi z dne 24. 9. 2015 prav tako objavila, skupaj z izpodbijanimi Zaključnimi ugotovitvami, po presoji sodišča pomeni, da ni prišlo do očitane kršitve 22. člena Ustave RS.
46. Po presoji sodišča prav tako ni prišlo do očitane kršitve tožnikove pravice iz 14. člena Ustave niti pri določitvi prvotnega nabora zavezancev, niti pri odločitvi, da bo nad tožnikom v predmetni zadevi opravljen nadzor v relevantnem obdobju, oziroma v prvotno izpodbijanem Poročilu, in sicer predsednikov vseh parlamentarnih strank, ob neprerekanem dejstvu, da so bili v relevantnem obdobju nadzora vsi poimensko navedeni predsedniki parlamentarnih strank, ki so bile

zastopane v DZ tedanjega sklica, vključno s tožnikom, hkrati tudi javni funkcionarji in s tem zavezanci po 1. odstavku 41. člena oziroma 6. točki 4. člena ZIntPK, ki podrobneje opredeljuje pomen izrazov, uporabljenih v tem zakonu. Zakonodajalec namreč ni ne z določili ZIntPK niti s katerimikoli drugimi zakonskimi določbami kakorkoli izvzel predsednikov parlamentarnih strank izven nadzora Komisije, kolikor so obenem tudi javni funkcionarji. Iz tega razloga je neutemeljen tožbeni očitke o kršitvi tožnikove pravice do enakega varstva pravic iz 14. člena Ustave.

47. Prav tako sodišče kot neutemeljen zavrača nadaljnji tožbeni očitke o kršitvi tožnikove pravice do zasebne lastnine iz 33. člena Ustave in pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 k EKČP, ki ga tožnik uveljavlja z golo trditvijo, da je Komisija nezakonito in neustavno posegla v uveljavljani tožnikovi človekovi pravici s tem, ko je brez zakonite podlage preverjala izvor tožnikovega premoženja, ki naj bi bilo domnevno nesorazmerno nad njegovimi dohodki, saj tožnik navedene trditve z ničemer ne substancira, zato se tudi sodišče podrobneje ne opredeljuje do teh tožbenih trditev.
48. Tožnik v tožbi zatrjuje tudi kršitev pravice iz 25. člena Ustave, češ da mu je bila odvzeta možnost vložitve pritožbe zoper izpodbijane Zaključne ugotovitve oziroma drugega suspenzivnega pravnega sredstva, enakovrednega pritožbi. Po določbi 25. člena Ustave je vsakomur 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 njegovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih. Citirano določilo 25. člena Ustave samo po sebi še ne daje podlage za trditve, da je strankam v postopkih pred državnimi organi, vključno s sodišči, avtomatično zagotovljen dvostopenjski upravni ali sodni postopek, kar smiselno uveljavlja tožnik z navedenimi trditvami o zatrjevani kršitvi 25. člena Ustave. Vendar iz citirane določbe 25. člena Ustave, kot rečeno ne izhaja, da bi že zgolj na podlagi citirane določbe 25. člena Ustave same po sebi imel tožnik zagotovljeno pravico do dvostopenjskega postopka s suspenzivnim pravnim učinkovanjem vse do sprejema drugostopenjske odločitve, niti ni takšno pravno sredstvo s suspenzivnim pravnim učinkovanjem tožniku zagotovljeno že zgolj na podlagi subsidiarne uporabe določb ZUP, ki se v skladu z določbo 1. odstavka 15. člena ZIntPK subsidiarno uporablja pri postopkih Komisije, če ni z določili ZIntPK določeno drugače, saj določba 2. odstavka 15. člena ZIntPK izrecno izključuje pritožbo. Ker ima tožnik sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu po določbah ZUS-1, ki zagotavlja tudi možnost začasne odredbe, navedeno pomeni, da je njegov tožbeni očitke o kršitvi pravice iz 25. člena Ustave neutemeljen. Ob ugotovitvi, da so bile Zaključne ugotovitve izdane zakonito, to v nadaljevanju pomeni, da tožnikov tožbeni očitke kršitve pravice do učinkovitega pravnega sredstva ni utemeljen. Iz enakih razlogov je neutemeljen tudi očitke kršitve pravice do sodnega varstva iz 23. člena Ustave.

49. Ker je glede na vse navedeno izpodbijani akt tožene stranke po presoji sodišča pravilen in zakonit, tožba pa neutemeljena, je sodišče tožbo na podlagi 1. odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo kot neutemeljeno. Sodišče ni dodatno še posebej odločalo o zahtevku, naj se ugotovi, da so bile tožniku kršene določene ustavne pravice, saj je o takem zahtevku možno odločati le v upravnem sporu zaradi varstva ustavnih pravic, ki pa je v skladu s 4. členom ZUS-1 možen le tedaj, kadar ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V konkretni zadevi pa je tožniku zagotovljeno drugo sodno varstvo, in sicer v rednem upravnem sporu na podlagi 2. člena ZUS-1 zoper upravni akt, katerega odpravo v konkretnem primeru predlaga tožnik v tožbi. Ker je tožnik v tožbi predlagal tudi, da se ga zasliši, sodišče pojasnjuje, da za njegovo zaslišanje ni bilo potrebe, ker to, glede na v postopku pravilno ugotovljena dejstva in okoliščine, ne bi moglo pripeljati do drugačne odločitve. Tožnik namreč v tožbi ni z ničemer utemeljil, kako bi njegovo zaslišanje na glavni obravnavi pomembno vplivalo na odločitev, kakor tudi ne, kako bi se razlikovalo od njegove ustne izpovedbe pred senatom Komisije dne 14. 6. 2012. Tudi iz sodne prakse Vrhovnega sodišča, med drugim iz sodbe št. I Up 240/2012 z dne 17. 5. 2012, izhaja stališče, da mora tožnik izkazati, da bi izvedba predlaganih dokazov vplivala na drugačno ugotovitev dejanskega stanja in posledično na drugačno odločitev, tožnik pa tega s svojimi navedbami, kot rečeno, v konkretnem primeru ni izkazal.

50. Sodišče tudi ni sledilo predlogu tožnika, da prekine postopek odločanja o tožbi in (ponovno<sup>9</sup>) prične postopek pred Ustavnim sodiščem za oceno ustavnosti ZIntPK, saj sodišče, za razliko od tožnika, samo namreč ne vidi razlogov, zakaj bi bila zakonska ureditev v ZIntPK sama po sebi v nasprotju z Ustavo, pa tudi sicer v tem pogledu sodišče ni vezano na predloge strank. Ker sodišče ni tudi samo našlo neskladnosti določb ZIntPk z Ustavo, ni prekinilo postopka na podlagi 156. člena Ustave in vložilo zahteve za presojo ustavnosti.

K točki 2:

51. Odločitev o stroških postopka temelji na določilu 4. odstavka 25. člena ZUS-1, po katerem v primeru, če sodišče tožbo zavrne ali zavrže, vsaka stranka sama nosi svoje stroške postopka.

<sup>9</sup> O zahtevi Upravnega sodišča z dne 12. 9. 2012 za presojo ustavnosti Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (Uradni list RS, št. 96/11 - uradno prečiščeno besedilo) je Ustavno sodišče že odločalo in je navedeno zahtevo zavrglo s sklepom št. U-I-238/12-21 z dne 23. 1. 2014 (Ur. list RS, št. 10/2014).

**PRAVNI POUK:**

Zoper to sodbo ni dovoljena pritožba (1. odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 5. januar 2018



Predsednik senata:  
mag. Damjan Gantar, l.r.

Ta protokol je soglasen z izvirnikom  
Podpis ministra sodne oblasti: