

PREJETO  
27-09-2016  
24.11.16

WP  
P7



VRHOVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE



SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnici in sodnik Peter Golob kot predsednik ter Nataša Smrekar in mag. Tatjana Steinman kot članici,

ob sodelovanju višje pravosodne svetnice Irene Končina kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **mag. ALENKA BRATUŠEK**, Prisojna 1, Kranj, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin, o. p., d. o. o., Grosuplje, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana,

zaradi varstva ustavnih pravic,

o **pritožbi tožene stranke** zoper sodbo Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 1576/2014-45 z dne 8. 1. 2016,

na seji **14. septembra 2016**

I U 1576/2014-50

LUp 73/2016

B27

OZRA-404/2014

UPRavno sodišče RS  
Ljubljana  
22-09-2016  
PREJETO DNE

## RAZSODILO:

- I. Pritožba se zavrne in se potrdi izpodbijana sodba.
- II. Tožena stranka mora v 15 dneh od vročitve te sodbe povrniti tožeči stranki njene pritožbene stroške v znesku 275,23 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od naslednjega dne po izteku roka za izpolnitev obveznosti do plačila.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Sodišče prve stopnje je z izpodbijano sodbo na podlagi prvega odstavka 66. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ugodilo tožnični tožbi in v 1. točki izreka odpravilo akt Komisije za preprečevanje korupcije (KPK) št. 06211-78/2014/63 z dne 9. 10. 2014 - ugotovitve o konkretnem primeru v zadevi suma kršitve predpisov o nasprotju interesov tožnice, predsednice Vlade RS in kandidatke za članico Evropske komisije (v nadaljevanju ugotovitve o konkretnem primeru). V 2. točki je toženki naložilo povračilo tožničnih stroškov postopka v odmerjeni višini. Toženka je v omenjenem aktu ugotovila, da je tožnica kot uradna oseba (predsednica Vlade RS) na 69. redni seji vlade 31. 7. 2014 odločala o predlogu kandidatov za člana Evropske komisije, med katerimi je bila tudi sama, čeprav bi se morala pred sprejemom odločitve izločiti iz odločanja ali pa v smislu 38. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK) o okoliščinah pisno obvestiti KPK in do njegove odločitve prenehati s sodelovanjem v zadevi. S tem ravnanjem je uresničila vse znake nasprotja interesov, kot ga opredeljuje 12. točka 4. člena ZIntPK.
2. Iz obrazložitve izpodbijane sodbe izhaja, da je bil izpodbijani akt iz petega odstavka 13. člena ZIntPK, ki ni upravni akt ampak akt v smislu prvega odstavka 4. člena ZUS-1, izdan v postopku, obremenjenem s kršitvami 22. člena Ustave RS (v nadaljevanju Ustava) o enakem varstvu pravic. Tožnici je bil 3. 9. 2014 na razgovoru pri toženki namreč dan napačen pravni pouk, saj je izostalo opozorilo glede privilegija zoper samoobtožbo. Poleg tega toženka tožnice do vročitve osnutka ugotovitev o posameznem primeru z dne 1. 10. 2014 ni posebej obvestila o spremembi njenega pravnega položaja iz statusa priče v status preiskovanke, posledično pa tudi ne o tem, da bo 26. 8. 2014 opravila razgovor s Karlom Erjavcem kot pričo. Na ta način ji je onemogočila postavljanje vprašanj priči, ni pa ji omogočila niti predlaganja dokazov, ki so ji v korist, še zlasti s tem, ko se v izpodbijanem aktu ni opredelila do njenih dokaznih predlogov v vlogi z dne 7. 10. 2014 (do zaslišanja priče predsednika Evropske komisije, do vpogleda v tiskovno sporočilo na spletni strani Evropske komisije z dne 2. 9. 2014, do pravnega mnenja prof. dr. Cirila Ribičiča, predloženega v spis I U 1576/2014, ter do vpogleda v ustavnopravno analizo predlogov za spremembo zakonodaje s

področja preprečevanja korupcije Inštituta za ustavno pravo. Sodišče je zavzelo še stališče, da je toženka odločala v nezadostni sestavi sestava, saj iz spornega akta izhaja, da ga je sprejela kot tričlanski kolegijski organ soglasno na dopisni seji senata KPK v sestavi zgolj dveh članov, pri tem pa da ni navedeno, da bi bila tretja članica KPK izločena. Po mnenju sodišča zato niso bila upoštevana vsa „normativno predpisana določila“ za veljavno odločanje iz prvega odstavka 7. člena in prvega odstavka 11. člena ZIntPK ter iz prvega in drugega odstavka 15. člena ZIntPK v povezavi s prvim in drugim odstavkom 37. člena ZUP ter 40. členom, ki se nanaša na kolegijske organe. V zaključku je zavzelo stališče, da bi morala toženka, ker je po sprejetem prvotnem osnutku še dodatno navajala ugotovljena dejstva in okoliščine, pri tem pa konkludentno zavrniti izvajanje tožničnih dokazov, poslati v izjasnitev izpodbijani akt v celotnem besedilu, torej dopolnjeni prvotni osnutek. Ker tega ni storila, toženka ni upoštevala vseh procesnih določb 13. člena ZIntPK, ki pomenijo izpeljavo načela zaslišanja stranke iz 9. člena ZUP.

3. Toženka je zoper navedeno sodbo vložila pritožbo. Navaja, da izpodbijane sodbe ni mogoče preizkusiti glede stališča o upoštevnosti privilegija zoper samoobtožbo, nerazumljiva pa je tudi 27. točka obrazložitve izpodbijane sodbe, saj ni jasno, kakšna kršitev ji je očitana glede vprašanja izločitve predsednika senata. Poudarja, da ZIntPK ne pozna različnih statusov oseb (o tem Vrhovno sodišče v zadevi I Up 476/2013), tožnici pa je bil v postopku dan pravni pouk v skladu z devetim odstavkom 16. člena ZIntPK. Pojasnjuje, da obravnavani akt ni upravna odločba in da se v tem postopku ne odloča o pravicah oziroma obveznostih posameznika, niti o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti osebe. Neutemeljeno je stališče, da bi morala biti tožnica vključena v postopek že v fazi do sprejema osnutka, pri čemer se sklicuje na sedmi odstavek 13. člena ZIntPK. Ker osnutek ugotovitev vsebuje tudi opis dejanskega stanja, mora tega ugotoviti uradna oseba še pred sprejemom osnutka na seji komisije. Ne strinja se, da bi moral biti tožnici posredovan v izjavo tudi izpodbijani akt, sicer pa sodišče sploh ne navaja, katera dejstva in okoliščine naj bi bila glede na osnutek v njem dodatno ugotovljena. Ob razumevanju, da bi morala po prejetju odgovora obravnavane osebe tej še enkrat posredovati nov osnutek (v katerem se opredeli do njenih navedb in dokaznih predlogov), bi to pomenilo, da ne bi nikoli sprejela zaključnega dokumenta. Tožnična neprisotnost ob zaslišanju priče na zakonitost postopka ni imela vpliva, ne strinja pa se niti s trditvami o nezakoniti sestavi oziroma delovanju KPK na dopisni seji senata 9. 10. 2014. Predlaga, naj Vrhovno sodišče izpodbijano sodbo razveljavi in zavrne tožbo, podrejeno, naj sodbo razveljavi in vrne zadevo sodišču prve stopnje v novo odločanje.
4. Tožnica v odgovoru obrazloženo zavrača pritožbene navedbe in predlaga zavrnitev pritožbe. Zahteva povračilo stroškov pritožbenega postopka.

5. Pritožba ni utemeljena.
6. Napačno je stališče pritožnice kot tudi sodišča prve stopnje, da obravnavane ugotovitve o konkretnem primeru niso upravni akt. O pravni naravi ugotovitev iz 13. člena ZIntPK, ki se nanašajo na določeno osebo, se je Vrhovno sodišče prvič izrecno opredelilo v sodbi in sklepu I Up 254/2015 z dne 12. 7. 2016. Čeprav so bile v omenjeni zadevi predmet presoje ugotovitve, izdane v postopku zaradi suma korupcije, medtem ko gre v obravnavanem primeru za vprašanje ravnanja v okoliščinah nasprotja interesov, pa po presoji Vrhovnega sodišča ta razlika v predmetu obravnavanja za samo presojo pravne narave akta ni bistvena. Tako pri sumu korupcije kot pri ugotavljanju nasprotja interesov gre namreč za ugotavljanje kršitev predpisov in s tem povezanega dolžnega ravnanja osebe, toženka pa v obeh primerih z vodenjem postopka vzpodbuja in krepi transparentnost v procesih in postopkih izvrševanja javne oblasti pri opravljanju javnih funkcij in pri upravljanju javnih zadev in s tem uresničuje namen ZIntPK (3. točka 2. člena tega zakona). Zato so v obravnavani zadevi pravna podlaga in poudarki, pomembni za presojo pravne narave sprejetega akta, enaki kot v zadevi I Up 254/2015.
7. V skladu z ZUS-1 je upravni akt 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 izdaje akta (drugi odstavek 2. člena). To pomeni, da so upravni akti vsi akti (in ne le odločbe), ki jih sprejmejo organi v okviru izvrševanja upravne funkcije in so rezultat njihovega enostranskega in oblastvenega odločanja. Pojem upravnega akta tako zajema vse odločitve nosilcev upravnih funkcij, ki posegajo v pravni položaj oseb, čeprav ne gre za upravne zadeve, o katerih bi se odločalo v upravnem postopku.
8. Posledično je treba pri presoji, ali je posamezna odločitev upravni akt, upoštevati formalni in materialni pogoj. V formalnem pogledu gre za tak akt, če ga izda državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila (1. člen ZUS-1, materialno pa so to akti, ki vsebujejo vsebinske odločitve o materialnopravno določenih pravicah, obveznostih ali pravnih koristih osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta (in s tem posegajo v njen pravni položaj) in ki so utemeljeni na normi javnega prava, ki pooblašča organ za enostransko, oblastveno, posamično odločanje v javnem interesu.
9. Toženka, ki je izdala sporne ugotovitve o konkretnem primeru, je samostojen in neodvisen državni organ, ustanovljen z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji ter ki v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in drugih zakonih (5. člen ZIntPK). Gre torej za državni organ, ki

v okviru svojih zakonskih pristojnosti opravlja tudi nadzor nad skladnostjo ravnanj posameznikov z zakonom, kar pomeni, da sprejema oblastvene odločitve. Pri tem pa se njegov položaj razlikuje od položaja organov, ki imajo že po Ustavi poseben položaj oziroma funkcijo v razmerju do drugih nosilcev ustavnih funkcij (kot na primer Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, Državni zbor), kar bi vzpostavljalo posebno razmerje do sodnega varstva v upravnem sporu.

10. Za presojo, ali gre v obravnavanem primeru za upravni akt, je še pomembno, da je toženka po končanem postopku izdala ugotovitve o konkretnem primeru, ki se nanašajo na določeno fizično osebo (sedmi odstavek 13. člena ZIntPK), kar ga razlikuje od načelnega mnenja. Tako je bilo tudi v konkretnem primeru odločanje usmerjeno v presojo zakonitosti tožničinega ravnanja, torej določene osebe, s čimer se obravnavani postopek ni razlikoval od siceršnjih postopkov oblastvenega nadzora državnih organov ali organov lokalnih skupnosti nad tem, ali naslovniki predpisov tudi ravnajo po njih (na primer v inšpekcijskih postopkih). Toženka je torej po vsebini izvrševala upravno funkcijo. Ker so ugotovitve v konkretnem primeru izdane na podlagi zakonske pristojnosti in v predpisanem postopku, tudi ne gre za neformalni (realni) akt, niti za akt poslovanja.
11. Toženka je torej z ugotovitvami o konkretnem primeru ugotavljala tožnično dolžno ravnanje oziroma njegovo kršitev na podlagi ugotovljenih okoliščin konkretnega primera, ki jih je opredelila kot ravnanje, s katerimi je uresničila vse znake nasprotja interesov iz 12. točke 4. člena ZIntPK.<sup>1</sup> Sporni akt, za izdajo katerega ima toženka posebno zakonsko pooblastilo, je tako ugotovitveni upravni akt, ki že s tem, ko ugotavlja kršitev dolžnega ravnanja, posega v tožničin pravni položaj. S tega vidika je določba petega odstavka 13. člena ZIntPK, da ne gre za odločanje o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe, zgolj pojasnjevalne narave in ne pomeni, da ugotovitev o kršitvi zakona ne posega v tožničin pravno varovani položaj. Zato ima ta na drugi strani pravico, da se kršitev njenega dolžnega ravnanja ugotovi na podlagi pravilno ugotovljenih dejstev, v zakonitem postopku in ob pravilni razlagi materialnega prava. V takem primeru lahko tožnica upošteveno zatrjuje tudi kršitev 22. člena Ustave, ki zagotavlja enako varstvo pravic osebam prav v postopkih, v katerih državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o njihovih pravicah, dolžnostih ali pravnih interesih.
12. Na drugačno stališče ne more vplivati niti dejstvo, da ugotovitve o konkretnem

---

<sup>1</sup> Nasprotje interesov so okoliščine, v katerih zasebni interes uradne osebe vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje njenih javnih nalog.

primeru nimajo oblike upravne odločbe (peti odstavek 13. člena ZIntPK). Zgolj oblikovno drugačne rešitve<sup>2</sup> po prej obrazloženih kriterijih ne morejo pomeniti, da v takem primeru ne gre za upravni akt v smislu ZUS-1, ki po že povedanem ne zajema le upravnih odločb, izdanih v upravnem postopku (2. in 3. člen ZUP).

13. Obravnavane ugotovitve o konkretnem primeru so torej upravni akt iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1. Ker je bila v obravnavani zadevi vložena tožba v letu 2014 na podlagi dotedanje prakse Vrhovnega sodišča v zvezi z akti toženke kot akti po 4. členu ZUS-1, kot tako pa jo je obravnavalo tudi sodišče prve stopnje, posledično dalo pravni pouk o pritožbi, je Vrhovno sodišče vloženo pravno sredstvo obravnavalo kot pritožbo.
14. Pri tem pa glede na navedena stališča o izpodbijanem aktu kot upravnem aktu za potrditev odločitve prvostopenjskega sodišča o njegovi odpravi zadostuje že okoliščina, da je toženka storila absolutno bistveno kršitev pravil postopka. Glede tega je namreč neutemeljeno pritožbeno stališče, da tožničina neprisotnost ob zaslišanju priče na zakonitost postopka ni imela vpliva, ker da ne gre za postopek odločanja o njeni pravici ali obveznosti ter da ZIntPK kot specialni predpis glede na ZUP veže obveznost udeležbe oseb na seji senata na dogodek oziroma obravnavano ravnanje, vse vabljenе osebe pa imajo enake pravice in dolžnosti.
15. ZIntPK določa, da če s tem zakonom ni določeno drugače, pri svojih postopkih komisija uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek (prvi odstavek 15. člena). Ker je subsidiarna uporaba ZUP predvidena za vse vrste postopkov, ki jih vodi KPK, velja to tudi za obravnavani primer. To pa pomeni, da morajo biti tudi v tem postopku spoštovane procesne garancije, ki jih zagotavlja ZUP, če o tem v ZIntPK ni določb, ki bi drugače urejale določeno procesno situacijo ali bi določena procesna jamstva celo izključevale.
16. Način ugotavljanja dejanskega stanja je določen v 16. členu ZIntPK, naslovljenem „pridobivanje podatkov in dokumentov s strani komisije“. Z vidika okoliščin konkretne zadeve je pomembna ureditev pridobivanja podatkov na obrazloženo zahtevo, ki jo komisija naslovi na državni organ, organ samoupravne lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil ter druge pravne osebe javnega in zasebnega prava (prvi odstavek). Podatke pa je mogoče pridobivati tudi od uradnih oseb in predstojnikov oziroma odgovornih oseb v organizacijah, ki jim je podeljeno javno pooblastilo, tako, da se jih povabi na sejo komisije, ki so se je dolžne udeležiti in na njej osebno odgovarjati na vprašanja komisije (sedmi odstavek). V naslednjem odstavku je predpisan način vabljenja teh oseb na sejo, v devetem odstavku pa

2 Neglede na obliko morajo ugotovitve o konkretnem primeru še vedno vsebovati opis dejanskega stanja, oceno ravnanja s pravnega vidika, z vidika krepitve integritete javnega sektorja ter korupcijskih tveganj in v primeru ugotovljenih nepravilnosti ali tveganj pojasnilo, kakšno bi bilo dolžno ravnanje (šesti odstavek 13. člena ZIntPK), torej dejansko in pravno stanje, ki vsebinsko omogočata uveljavljanje učinkovitega sodnega varstva.

pravni pouk, ki ga je oseba deležna pred zaslišanjem (da ima pravico do pravnega zastopanja in ne glede na določbo sedmega odstavka tega člena ni dolžna odgovarjati na vprašanja, če bi z odgovorom sebe ali svojega družinskega člana spravila v znatno premoženjsko škodo ali v kazenski pregon).

17. Iz teh določb izhaja, da KPK dejansko stanje ugotavlja na podlagi listin (ki so jih dolžni posredovati v zakonu določeni subjekti) in zaslišanj navedenih oseb, urejene pa so tudi pravice in dolžnosti vabljenе osebe v razmerju do organa. O pravicah osebe, katere ravnanje je razlog za pridobivanje podatkov, posebnih določb ni, tako tudi ne o izključitvi njene navzočnosti in aktivnega sodelovanja na zaslišanju druge osebe, in sicer ne v določeni fazi postopka (npr. do izdelave osnutka) niti nasploh. Po presoji Vrhovnega sodišča zato ni podlage za razumevanje, da je z določbami ZIntPK sodelovanje osebe, zaradi ravnanja katere se vodi postopek, na zaslišanju druge osebe (torej pri izvedbi dokaza) izključena. To pa narekuje uporabo določb ZUP, ki se nanašajo na pravico stranke do sodelovanja pri izvedbi dokazov, konkretno 146. člena, po katerem ima stranka pravico udeleževati se ugotovitvenega postopka (prvi odstavek), v tem okviru pa ji je uradna oseba dolžna omogočiti na ustni obravnavi ali izven ustne obravnave pisno oziroma ustno na zapisnik, da sodeluje pri izvedbi dokazov (3. točka tretjega odstavka istega člena) in da pričam postavlja vprašanja (4. točka). Kršitev te dolžnosti pomeni absolutno bistveno kršitev pravil postopka v smislu 3. točke drugega odstavka 237. člena ZUP, torej kršitev, ki se ne ocenjuje z vidika možnosti vpliva na uspeh v postopku. Pritožbeno stališče, ki omenjeno kršitev relativizira, je zato nepravilno.
18. Pritožnica ne oporeka ugotovitvi v izpodbijani sodbi, da je bil Karel Erjavec v obravnavani zadevi zaslišan kot priča in da tožnici pri tem ni omogočila navzočnosti ter posledično ne postavlja vprašanj. Poleg tega ne trdi, da njegovo pričanje za ugotovitve o konkretnem primeru ni pomembno,<sup>3</sup> niti da bi na kakšen drug način tožnici omogočila sodelovanje, ki se nanaša na vsebino izpovedi omenjene priče (npr. da bi jo na lastno pobudo seznanila z njo in ji dala rok za opredelitev). Zato se Vrhovno sodišče strinja s prvostopenjskim, da je toženka s takim ravnanjem kršila procesna jamstva iz 22. člena Ustave, konkretno pravico do izjave, pritožbene navedbe o tem pa so neutemeljene.
19. Pritožbeno sodišče se sicer strinja s pritožnico, da sodišče prve stopnje ni obrazložilo svojega stališča glede privilegija zoper samoobtožbo, da ni navedlo, s katerimi dejstvi in okoliščinami je bil osnutek dopolnjen (ter da zato v tem delu ni mogoče preizkusiti stališča, da je bila kršena pravica do izjave) in da dejansko ni jasno sporočilo 27. točke obrazložitve sodbe. Vendar pa že v prejšnji točki

<sup>3</sup> V ugotovitvah pod tč. B.1. (izvedena dejanja v postopku preverjanja dejstev in okoliščin) je navedeno, da je komisija v zadnji fazi postopka za dodatno razjasnitev določenih okoliščin povabila na zaslihanje tudi podpredsednika vlade Karla Erjavca.

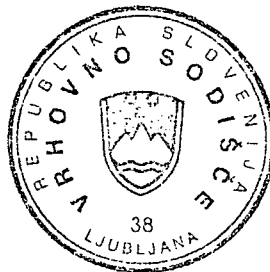
ugotovljena kršitev, ki je pritožnica ni uspela izpodbiti, zadostuje za sprejeto odločitev sodišča prve stopnje (odpravo ugotovitev o konkretnem primeru). Vrhovno sodišče se zato do ostalih očitkov ni opredelilo in je pritožbo kot neutemeljeno zavrnilo (76. člen ZUS-1).

20. Odločitev o stroških pritožbenega postopka temelji na prvem odstavku 165. člena in prvem odstavku 154. člena Zakona o pravdnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1. Nagrada in izdatki tožničinega pooblaščenca so odmerjeni na podlagi Zakona o odvetniški tarifi (ZOdvT) ter ob upoštevanju vrednosti predmeta obravnavanja, ki ga ni bilo mogoče določiti po prostem preudarku glede na pomen stvari, ki bi bil razviden iz tožbe ali pritožbe, zato znaša 3.500 EUR (drugi odstavek 25. člena). Tožnici se za odgovor na pritožbo prizna 225,60 EUR (tar. št. 3210) in 22 % DDV v višini 49,63 EUR (tar. št. 6007), skupaj torej 275,23 EUR. Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika).

Ljubljana, 14. september 2016

Predsednik senata:

Peter Golob, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom.  
Podpis pristojnega delavca sodišča