



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

TRETJI ODDELEK

SKLEP

Pritožba št. 15118/22
Zoran JANKOVIĆ
proti Sloveniji

Evropsko sodišče za človekove pravice (tretji oddelek) je
16. septembra 2025 kot senat v sestavi:

Ioanis Ktistakis, *predsednik*,
Peeter Roosma,
Lətif Hüseyinov,
Diana Kovatcheva,
Mateja Đurović,
Canòlic Mingorance Cairat,
Vasilka Sancin, *sodniki*,

in Olga Chernishova, *namestnica sodnega tajnika oddelka*,
ob upoštevanju navedene pritožbe, vložene 21. marca 2022,
ob upoštevanju stališč, ki jih je predložila tožena vlada, in stališč, ki jih je
v odgovoru predložil pritožnik,
po razpravi sklenilo:

UVOD

1. Pritožba se nanaša na ugotovitve specializirane komisije za preprečevanje korupcije v postopku nadzora nad premoženjem, ki je vključeval pritožnika, znanega politika v Sloveniji. Pritožnik se je na podlagi prvega odstavka 6. člena konvencije pritožil, da mu je bil onemogočen dostop do sodišča, ker je bil obseg sodne presoje teh ugotovitev v njegovi zadevi omejen.

DEJSTVA

2. Pritožnik, Zoran Janković, je slovenski državljan, rojen leta 1953, in živi v Ljubljani. Pred Sodiščem ga je zastopala Odvetniška družba Čeferin, Pogačnik, Novak, Koščak in partnerji s sedežem v Grosupljem.

3. Slovensko vlado (v nadaljnjem besedilu: vlada) je zastopala Andreja Vran, višja državna odvetnica.

4. V nadaljevanju so povzeta dejstva o zadevi, kot sta jih predložili stranki.

A. Postopek izdaje zaključnega poročila z dne 7. januarja 2013

5. Pritožnik je javni uslužbenec, ki je bil leta 2006 izvoljen za župana Ljubljane, pozneje za poslanca državnega zbora, leta 2012 pa vnovič za župana Ljubljane. Bil je tudi predsednik politične stranke Pozitivna Slovenija – s tega položaja je odstopil 20. marca 2013.

6. Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: komisija) je 18. januarja 2012 izdala sklep o izvedbi nadzora nad premoženjem takratnih predsednikov vseh parlamentarnih strank v Sloveniji (vključno s pritožnikom).

7. Komisija je 10. aprila 2012 pozvala pritožnika, naj pojasni nekatere neskladnosti v podatkih o svojem premoženju in predloži ustrezna dokazila; to je pritožnik storil. Poleg tega je komisija junija 2012 opravila razgovor s pritožnikom in ga pozvala, naj dodatno pojasni že ugotovljena dejstva in okoliščine. Pritožniku je tudi omogočila, da predloži pisna pojasnila na posamezna vprašanja; to je pritožnik storil.

8. Komisija je 7. januarja 2013 izdala zaključno poročilo o nadzoru nad premoženjskim stanjem predsednikov parlamentarnih strank Slovenije – vključno s premoženjskim stanjem pritožnika (v nadaljnjem besedilu: zaključno poročilo). V zaključnem poročilu je komisija ugotovila, da je pritožnik sistematično in ponavljajoče kršil svojo zakonsko obveznost poročanja o določenem premoženju (tj. glede razpolaganja z gotovino in vrednostnimi papirji) in o spremembah ali povečanju finančnih sredstev na bančnih računih v vrednosti več kot 2,4 milijona evrov (EUR). Komisija je tudi ugotovila, da je del finančnih prilivov (208.000 EUR) med aprilom in avgustom 2011 na osebni bančni račun pritožnika prispel z verižnimi transakcijami z izvorom v podjetju, ki je poslovalo z Mestno občino Ljubljana. Komisija je navedla, da so ta sredstva, poleg tega da niso bila prijavljena komisiji, vzbujala močan sum nasprotja interesov (v najširšem pomenu), zlorabe položaja ter tveganja za korupcijo in nedovoljeno lobiranje. Komisija je odločila, (i) da se zaključno poročilo pošlje organu, pri katerem je pritožnik takrat opravljal funkcijo, (ii) da se poročilo objavi na spletnem mestu komisije ter (iii) da se pridobljena dokumentacija, ki se nanaša na pritožnika, v delu, iz katerega izhajajo sumi kaznivih dejanj, povezanih z davki, pošlje ustreznim organom.

9. Komisija je 10. januarja 2013 pritožnika obvestila, da je po uradni dolžnosti zoper njega začela prekrškovni postopek, ker kot župan Ljubljane v svoji prijavi premoženja ni navedel vseh podatkov, zahtevanih po 42. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Pritožnik je v pisnem

odgovoru trdil, da nekaterih sredstev ni prijavil, ker njihova vrednost ni dosegla predpisanega praga. Trdil je tudi, da je bil obrazec za prijavo premoženja nejasen, zaradi česar se je pri njegovem izpolnjevanju nehote zmotil. Komisija je 19. februarja 2013 izdala odločbo po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije in Zakonu o prekrških ter pritožniku naložila globo 400 EUR, ker v svoji prijavi ni navedel ustreznih podatkov. Ker pritožnik globe ni plačal, je komisija vložila predlog za določitev uklonilnega zapora; okrožno sodišče v Ljubljani je 9. aprila 2013 predlogu ugodilo. Ker je pritožnik pozneje globo plačal, je bil ta postopek 14. maja 2013 ustavljen.

10. Medtem je pritožnik 31. januarja 2013 vložil tožbo pri upravnem sodišču, s katero je izpodbijal ugotovitve zaključnega poročila in zahteval izdajo začasne odredbe. V tožbi je trdil, da je bilo zaključno poročilo nezakonito in je kršilo njegove človekove pravice (vključno s pravico do pravnega sredstva, pravico do sodnega varstva in pravico do uživanja svoje lastnine).

11. Upravno sodišče je 6. februarja 2013 zavrnilo pritožnikovo zahtevo za izdajo začasne odredbe. To odločitev je 27. februarja 2013 potrdilo vrhovno sodišče.

12. Upravno sodišče je 28. marca 2013 zavrnilo tudi pritožnikovo tožbo zoper zaključno poročilo. Sodišče je odločilo, da zaključno poročilo ni upravna odločba (upravni akt) v smislu 2. člena Zakona o upravnem sporu, ker se ne nanaša na upravno zadevo. Pritožnikova tožba se je namreč obravnavala po 4. členu Zakona o upravnem sporu (glej 37. odstavek), saj se je nanašala na njegovo trditev, da je zaključno poročilo kršilo njegove človekove pravice, za kar ni bilo na voljo drugega pravnega sredstva. Upravno sodišče je tudi ugotovilo, da je bil pregled pritožnikovega premoženja opravljen v skladu z določbami Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije.

13. Po pritožbi pritožnika je vrhovno sodišče razveljavilo sodbo upravnega sodišča in zadevo vrnilo v ponovno odločanje. Čeprav se je vrhovno sodišče strinjalo z upravnim sodiščem, da zaključno poročilo ni upravni akt v smislu 2. člena Zakona o upravnem sporu, je ugotovilo, da upravno sodišče ni preverilo, ali je bila komisija po Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije pristojna za sprejetje, izdajo in objavo zaključnega poročila v obliki, z vsebino ter na način in po postopku, uporabljenem v obravnavani zadevi.

14. V nadaljevanju postopka je upravno sodišče znova zavrnilo pritožnikovo tožbo ob ugotovitvi, da je komisija delovala v skladu z ustreznimi določbami Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (glej 35. odstavek). Upravno sodišče je tudi navedlo, da je glede na pravno naravo zaključnega poročila, pravno podlago, na kateri je delovala komisija, ter posebno obliko in vsebino zaključnega poročila obseg njegove sodne presoje omejen ter da zato ne more oceniti točnosti dejstev, ki jih je ugotovila komisija.

15. Pritožnik je vložil pritožbo, ki ji je vrhovno sodišče ugodilo. Vrhovno sodišče je v sodbi z dne 29. maja 2015 odločilo, da je zaključno poročilo odločba, kakršna je navedena v prvem odstavku 4. člena Zakona o upravnem sporu. Ugotovilo je tudi, da komisija postopka ni izvedla v skladu z ustreznimi postopkovnimi določbami Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, saj pritožniku pred objavo svojih ugotovitev ni poslala osnutka poročila v pripombe. V skladu s tem je vrhovno sodišče ugotovilo kršitev pritožnikove ustavne pravice do enakega varstva pravic, odpravilo zaključno poročilo komisije in ji odredilo, da ga umakne s svojega spletnega mesta.

B. Postopek izdaje zaključnih ugotovitev z dne 26. novembra 2015

16. Pritožnik je 17. julija 2015 zahteval, da komisija znova pregleda njegovo premoženjsko stanje za obdobje, ki ga je že obravnavala. S tem v zvezi je predložil tudi dodatna pojasnila o svojem premoženju.

17. Komisija je 17. septembra 2015 pripravila osnutek svojega ponovnega pregleda pritožnikovega premoženja in zaključne ugotovitve poslala pritožniku v pripombe, kar je pritožnik storil. Pritožnik ni trdil, da se ugotovitve v osnutku komisije razlikujejo od tistih v zaključnem poročilu (glej 8. odstavek). Je pa trdil, da se postopek ne more nadaljevati glede na pravnomočno in zavezujočo sodbo vrhovnega sodišča z dne 29. maja 2015 (glej 15. odstavek), ki je zaključno poročilo odpravila. Ugovarjal je tudi, da ni bilo okoliščin, ki bi utemeljevale kakršen koli sum korupcijskega tveganja. Predložil je tudi dokazila za svoje trditve. Pritožnikov pisni odgovor je bil nato objavljen na spletnem mestu komisije.

18. Komisija je 26. novembra 2015 sprejela zaključne ugotovitve (v nadaljnjem besedilu: zaključne ugotovitve) in odločila, da jih objavi na svojem spletnem mestu skupaj s pritožnikovim odgovorom nanje (glej 17. odstavek). Komisija je ugotovila, da pritožnik med novembrom 2006 in majem 2012 ni popolno in pravočasno poročal o svojem finančnem stanju ter da je v tem obdobju prejel plačila, povezana s korupcijskim tveganjem. Komisija je tudi štela, da se je pritožnik kot javni uslužbenec zavedal (ali bi se moral zavedati), da je z opustitvijo sporočanja sprememb pri svojem premoženju kršil zakonske določbe in se izogibal nadzoru pristojne institucije. Ugotovitve komisije so bile tako enake tistim v zaključnem poročilu z dne 7. januarja 2013 (glej 8. odstavek).

19. Pritožnik je 24. decembra 2015 na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o upravnem sporu vložil upravno tožbo zoper zaključne ugotovitve. Med drugim je trdil, da so zaključne ugotovitve komisije kršile načelo prepovedi odločanja o isti stvari (*ne bis in idem*), ker so obravnavale zadevo, ki jo je že razrešilo vrhovno sodišče v svoji sodbi z dne 29. maja 2015 (glej 15. odstavek). Trdil je tudi, da je bil nadzor komisije nedopusten, saj je omenjeni sklep komisije z dne 18. januarja 2012 določal le nadzor nad premoženjem predsednikov parlamentarnih strank (glej 6. odstavek), sam pa

od 20. marca 2013 ni bil več na tem položaju. Pritožnik je tudi trdil, da je komisija nepravilno uporabila materialno pravo in da je prekoračila svoja pooblastila, ko je od njega zahtevala, naj dokaže izvor svojega premoženja za celotno obdobje po svoji prvi prijavi, namesto da bi to zahtevala le za obdobje od zadnje prijave z dne 20. januarja 2012. Vestno je sporočal svoje premoženjsko stanje in dajal pojasnila glede povečanja nekaterih sredstev, pri katerih so bile ugotovljene neskladnosti. S tem v zvezi je ponovil trditve iz svojega odgovora na osnutek zaključnih ugotovitev (glej 17. odstavek), predložil iste dokaze in predlagal, da ga zaslišijo na glavni obravnavi. Pritožnik je tudi trdil, da bi morala komisija spoštovati procesna jamstva, opredeljena v Zakonu o prekrških. Pritožnik se je tudi pritožil, da je komisija kršila njegovo pravico do pravnih sredstev, ker mu ni omogočila, da bi izpodbijal sporni akt; s tem v zvezi je trdil, da bi morala biti sodišča pristojna za celovito presojo zaključnih ugotovitev in zadržanje njihovih pravnih učinkov.

20. V drugi polovici leta 2016 se je sodna praksa v Sloveniji spremenila (glej 38–40. odstavek): od takrat dalje so se zaključne ugotovitve in poročila komisije šteli za upravne odločbe v smislu drugega odstavka 2. člena Zakona o upravnem sporu (glej 37. odstavek). Po tej spremembi sodišča niso bila več omejena le na proučitev, ali so bile v postopku pred komisijo kršene človekove pravice posameznika; zdaj so bila pristojna, da opravijo celovito sodno presojo z upoštevanjem tako pravnih kot dejanskih okoliščin zadeve in da po potrebi razveljavijo odločbo komisije.

21. Upravno sodišče je 5. januarja 2018 zavrnilo upravno tožbo pritožnika. V obrazložitvi je navedlo, da čeprav je tožnik tožbo vložil na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o upravnem sporu, je bila tožba oblikovana tako, da jo je sodišče lahko obravnavalo po 2. členu Zakona o upravnem sporu – kar odraža spremembo sodne prakse glede narave odločb komisije. S tem v zvezi je upravno sodišče ugotovilo, da je v zaključnih ugotovitvah navedeno, da pritožnik ni izpolnil svojih obveznosti. Ugotovitev komisije o kršitvi dolžnega ravnanja je, čeprav ni ugotovila kazenske kršitve ali druge odgovornosti, zato imela pravne posledice za pritožnika. Upravno sodišče je navedlo, da so pravni okvir za njegovo odločanje določale narava pravne podlage za odločanje v obravnavanem upravnem sporu ter zatrjevane kršitve in narava zaključnih ugotovitev. Zato je bil obseg presoje sodišča v tem upravnem sporu omejen na presojo, ali so bile v postopku nadzora nad premoženjskim stanjem pritožnika, vključno z izdajo in objavo zaključnih ugotovitev, kršene njegove temeljne pravice. Upravno sodišče je menilo, da je komisija ravnala v skladu s postopkom, predpisanim za nadzor nad premoženjem, in da je spoštovala vsa ustrezna pravila. Sodišče je poudarilo, da je imel pritožnik med postopkom leta 2012 možnost predstaviti svoje stališče in odgovoriti na trditve komisije (glej 7. odstavek); to mu je bilo omogočeno tudi pred izdajo zaključnih ugotovitev leta 2015. Sodišče je

opozorilo, da so bile njegove pripombe (skupaj z zaključnimi ugotovitvami) tudi objavljene (glej 17. odstavek).

22. Glede pritožnikovih trditev o domnevno napačnih dejanskih ugotovitvah komisije, je upravno sodišče ugotovilo, da je pritožnik uveljavljal enake tožbene ugovore kot v svoji tožbi zoper ugotovitve zaključnega poročila z dne 7. januarja 2013 (glej 10. odstavek) ter da je bilo dejansko stanje enako tistemu, ki je bilo ugotovljeno v prvotnem postopku na podlagi podatkov iz uradnih evidenc in podatkov, ki jih je predložil pritožnik.

23. Glede pristojnosti komisije za izdajo spornih zaključnih ugotovitev je upravno sodišče ugotovilo, da v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije ni posebnih postopkovnih določb o tem. Vendar je komisija do svojih ugotovitev prišla na način in po metodi, ki sta bila v skladu z ustreznimi pravili stroke (*lex artis*). Upravno sodišče je tudi zavrnilo pritožnikovo trditev, da bi komisija morala izvesti prekrškovni postopek, saj izpodbijani nadzor ni zajemal morebitnih storjenih kaznivih dejanj.

24. Na koncu je upravno sodišče zavrnilo pritožnikov očitek, da njegova pravica do pritožbe (oziroma uporabe drugega pravnega sredstva) ni imela odločilnega učinka. Sodišče je menilo, da je bilo pritožniku zagotovljeno sodno varstvo v okviru upravnega spora, ki je tudi dopuščal možnost izdaje začasne odredbe z odločilnim učinkom. Upravno sodišče je zavrnilo omenjeni predlog pritožnika za njegovo zaslišanje, ker je menilo, da to ni potrebno, saj ne bi spremenilo odločitve sodišča glede na v postopku pravilno ugotovljena dejstva in okoliščine. Sodišče je ugotovilo, da pritožnik ni utemeljil, kako bi kar koli, kar bi izjavil, če bi bil zaslišan na glavni obravnavi, pomembno vplivalo na odločitev sodišča ali kako bi se razlikovalo od njegovih ustnih izjav komisiji junija 2012.

25. Pritožnik je 5. januarja 2018 vložil pritožbo zoper to sodbo. Upravno sodišče je 5. marca 2018 njegovo pritožbo razglasilo za nedopustno ob ugotovitvi, da ni bil izpolnjen noben pogoj, pod katerim je dovoljena pritožba po Zakonu o upravnem sporu.

26. Pritožnik se je pritožil zoper odločitev upravnega sodišča, pri čemer je med drugim trdil, da je zato, ker je sodba vrhovnega sodišča z dne 29. maja 2015 (glej 15. odstavek) postala pravnomočna, drugačna pravna narava zaključnih ugotovitev kršila načelo prepovedi odločanja o isti stvari (*ne bis in idem*). Pritožnik je tudi trdil, da je imel pravico do pritožbe glede na neutemeljeno prekvalifikacijo zaključnih ugotovitev.

27. Vrhovno sodišče je 23. maja 2018 zavrnilo njegovo pritožbo in potrdilo odločitev upravnega sodišča, da je pritožba nedopustna. Dodalo je tudi, da načelo prepovedi odločanja o isti stvari (*ne bis in idem*) ni bilo kršeno, saj akt, ki je bil predmet takratnega postopka, ni bil isti akt, ki ga je vrhovno sodišče obravnavalo leta 2015.

28. Pritožnik je vložil tudi predlog za revizijo, v katerem je trdil, da je upravno sodišče kršilo njegovo pravico do učinkovitega sodnega varstva s tem, da je opravilo presojo, ki ni vključevala celovite presoje vseh pravnih in

dejanskih vprašanj. Pritožnik ni pojasnil, katerih trditev glede ugotavljanja dejstev upravno sodišče, ni proučilo. Pritožnik se je tudi pritožil, da je komisija v obravnavani zadevi prekoračila svoja pooblastila.

29. Vrhovno sodišče je pritožnikov predlog za revizijo sprejelo v obravnavo kot delno dopusten in sklenilo, da prouči dve vprašanji: (i) ali je imela komisija pooblastilo za izdajo zaključnih ugotovitev v pritožnikovi zadevi in (ii) ali bi morale upravno sodišče pri presoji zakonitosti zaključnih ugotovitev celovito oceniti vse pravne in dejanske okoliščine, navedene v tožbi, ali pa bi morale svoje odločanje omejiti predvsem na obravnavo kršitev človekovih pravic.

30. Vrhovno sodišče je s sodbo z dne 3. julija 2019 pritožnikov predlog za revizijo zavrnilo kot neutemeljen. Nasprotno od upravnega sodišča je vrhovno sodišče presodilo, da je imela komisija zakonito pooblastilo za izdajo zaključnih ugotovitev po 45. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, ki komisijo pooblašča za ugotavljanje pomembnih okoliščin in ukrepanje ob ugotovljenih nepravilnostih; to komisiji ni preprečevalo izdaje upravne odločbe po 13. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. Vrhovno sodišče je potrdilo, da je bila dolžnost upravnega sodišča, da pri odločanju o zakonitosti pravnomočne upravne odločbe opravi celovito presojo. Vrhovno sodišče je štelo, da je pritožnik od upravnega sodišča zahteval, naj ugotovi, da je komisija z izdajo zaključnih ugotovitev kršila njegove človekove pravice, in da je upravno sodišče vsebinsko presodilo, ali je do take kršitve prišlo. Vrhovno sodišče je tudi ugotovilo, da pritožnik pri vložitvi predloga za revizijo ni navedel točnih pomanjkljivosti presoje upravnega sodišča, zato očitane kršitve ni bilo mogoče nadalje proučiti.

31. Pritožnik je vložil ustavno pritožbo, v kateri je zatrjeval kršitev načela prepovedi odločanja o isti stvari (*ne bis in idem*) in kršitev njegove pravice do učinkovitega pravnega sredstva; trdil je tudi, da komisija ni imela pooblastila za izdajo spornih zaključnih ugotovitev.

32. Ustavno sodišče je 5. oktobra 2021 pritožnikovo pritožbo razglasilo za nedopustno, pri čemer je ugotovilo, da izpodbijane odločitve zanj niso imele resnih posledic in da nobena ni vključevala pomembnega ustavnega vprašanja.

UPOŠTEVANA PRAVNI OKVIR IN PRAKSA

A. Upoštevani domača zakonodaja in praksa

33. Ustrezni deli Ustave Republike Slovenije se glasijo:

23. člen

Pravica do sodnega varstva

"Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.

..."

25. člen

Pravica do pravnega sredstva

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

157. člen

Upravni spor

"O zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, [v primeru, ko] za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo.

Če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika."

B. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije

34. Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije, ki je začel veljati 5. junija 2010, je določil okvir za nadzor nad premoženjem funkcionarjev. Ustrezne določbe zakona se glasijo:

5. člen

Položaj komisije

"Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljnjem besedilu: komisija) je samostojen in neodvisen državni organ, ki z namenom krepitve učinkovitega delovanja pravne države in preprečevanja njenega ogrožanja s koruptivnimi dejanji v okviru in na podlagi zakonov samostojno izvršuje pristojnosti in opravlja naloge, določene v tem in v drugih zakonih."

12. člen

Naloge in pristojnosti komisije

"Komisija:

...

– izdaja načelna mnenja, stališča, priporočila in pojasnila o vprašanjih, povezanih z vsebino tega zakona;

– opravlja druge naloge, določene s tem in drugimi zakoni;

..."

13. člen

Pristojnosti komisije ob sumu korupcije ali drugih kršitev

(1) Komisija lahko – na lastno pobudo [in] na podlagi prijave pravne ali fizične osebe ali na [podlagi vrste] zahteve iz drugega odstavka tega člena – uvede postopek zaradi [i] suma korupcije, kršitve predpisov o nasprotju interesov [ali] omejitvi poslovanja ali o lobiranju ali [ii] zaradi ocene in odprave posamičnih ali sistemskih korupcijskih tveganj ali kršitev etike in integritete javnega sektorja.

...

(5) Po končanem postopku komisija izda načelno mnenje ali ugotovitve o konkretnem primeru. Načelna mnenja in ugotovitve [ki jih sprejme] komisija po tem členu ne pomenijo odločanja o kazenski, prekrškovni, odškodninski, disciplinski ali drugi odgovornosti pravne ali fizične osebe in nimajo oblike upravne odločbe. ...

(6) Načelna mnenja komisije vsebujejo zlasti prikaz in opredelitev komisije do sistemskih pomanjkljivosti, neskladij in problemov ter predloge za izboljšanje stanja. Ugotovitve komisije o konkretnem primeru vsebujejo zlasti opis dejanskega stanja [in] oceno ravnanja [obravnavane osebe] s pravnega vidika, z vidika krepitve integritete javnega sektorja ter z vidika korupcijskih tveganj in v primeru ugotovljenih nepravilnosti ali tveganj pojasnilo, kakšno bi bilo dolžno ravnanje.

(7) Kadar se ugotovitve komisije nanašajo na določeno ali določljivo fizično ali pravno osebo, komisija osnutek ugotovitev pred [njihovo] javno objavo pošlje tej osebi, ki se lahko v roku sedmih delovnih dni izjasni o navedbah [vsebovanih] v ugotovitvah. Če se obravnavana oseba do navedb v osnutku ne izjasni, to ni ovira za izdajo ugotovitev komisije ...

(8) Komisija načelna mnenja in ugotovitve o konkretnem primeru skupaj z odgovorom obravnavane osebe predstavi javnosti z objavo na svoji spletni strani in na drug primeren način. ...

(9) Kadar se ugotovitve nanašajo na funkcionarja, uradnika na položaju, javnega uslužbenca ali poslovodno osebo, komisija ugotovitve pošlje predstojniku organa oziroma organu, ki je pristojen za neposredno izvajanje nadzora nad delovanjem obravnavane osebe ali za njeno imenovanje in razrešitev. Ta mora v roku 30 dni oceniti škodljive posledice za ugled funkcije oziroma položaja ter ugled organa oziroma subjekta, v katerem obravnavana oseba deluje, uvesti nadzorne in disciplinske postopke in sprejeti ustrezne ukrepe skladno z zakonom, kodeksi ravnanja in načrtom integritete. O izvedenih ukrepih obvesti komisijo.

(10) Ne glede na prejšnji odstavek komisija v primeru, ko je ugotovljeno hujše koruptivno ravnanje funkcionarja, uradnika na položaju ali poslovodne osebe, pošlje organu, ki je pristojen za imenovanje in razrešitev obravnavanega posameznika predlog

za razrešitev in o tem obvesti javnost. Pristojni organ se je o predlogu komisije za razrešitev dolžan izreči v roku 30 dni.

(11) Komisija na podlagi zahteve državnih organov, organizacij in drugih fizičnih ali pravnih oseb oblikuje odgovore, mnenja in pojasnila tudi o drugih vprašanjih [ki spadajo v njeno delovno področje].

15. člen **Vrste in pravila postopka**

"Če s tem zakonom ni določeno drugače, pri svojih postopkih komisija uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek.

Zoper odločbo komisije ni mogoča pritožba, dopusten pa je upravni spor."

35. Nadzor nad premoženjem, ki ga morajo zavezanci prijaviti, je urejen v 41.–46. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije. To so zakonske določbe v posebnem poglavju, ki opredeljuje posebni postopek nadzora. V 41. členu je določena dolžnost prijave premoženjskega stanja in so opredeljeni zavezanci za tako prijavo. V 42. členu so določeni podatki, ki jih mora oseba sporočiti o svojem premoženju. V 43. členu je določena dolžnost sporočanja sprememb premoženjskega stanja obravnavane osebe. V 44. členu so določeni ukrepi komisije, če zavezanec za prijavo premoženja ne sporoči ustreznih podatkov. V 45. členu je določen postopek, ki se izvede, če se ugotovi, da se je premoženje take osebe nesorazmerno povečalo, v 46. členu pa je določeno, da morajo biti podatki o spremembah premoženja obravnavanih oseb javno dostopni na spletnem mestu komisije. In sicer se 45. člen glasi:

45. člen **Nesorazmerno povečanje premoženja**

"(1) Če komisija – na podlagi podatkov o [obravnavanem] premoženju ali na podlagi drugih podatkov – ugotovi, da se je premoženje zavezanca [za prijavo tega premoženja], (od [njegove] zadnje prijave) nesorazmerno povečalo glede na njegove dohodke iz opravljanja funkcije ali dejavnosti, ki jo sicer opravlja v skladu z določbami in omejitvami iz tega in drugih zakonov ali pa da vrednost njegovega dejanskega premoženja, (ki je osnova za odmero davčnih obveznosti), znatno presega prijavljeno vrednost premoženjskega stanja, pozove zavezanca, da najkasneje v 15 dneh pojasni način povečanja premoženja oziroma razliko [v vrednosti] med dejanskim in prijavljenim premoženjem.

(2) Če zavezanec iz prejšnjega odstavka ne pojasni načina povečanja premoženja ali razlike [v vrednosti] med dejanskim in prijavljenim premoženjem ali tega ne stori na razumljiv način, – komisija o tem obvesti organ, pri katerem zavezanec opravlja funkcijo ..., v primeru suma storitve drugih kršitev pa [komisija obvesti] tudi druge pristojne organe.

...

(5) Če komisija utemeljeno sumi, da se je premoženje zavezanca [za prijavo premoženja] iz prvega odstavka tega člena znatno povečalo, pa za to povečanje zavezanec ni podal utemeljenega pojasnila, hkrati pa obstaja utemeljena nevarnost, da bo zavezanec s tem premoženjem razpolagal, ga skril ali odtujil, lahko komisija

državnemu tožilstvu ali pristojnemu organu s področja preprečevanja pranja denarja, [odmere] davkov ali finančnega nadzora predlaga, da ta v okviru svojih zakonskih pristojnosti ukrene vse potrebno za začasno zaustavitev transakcij ali zavarovanja [tega] denarja in premoženja z namenom odvzema protipravno pridobljene premoženjske koristi oziroma denarja in premoženja nezakonitega izvora.

..."

36. Zakon v X. poglavju (kazenske določbe) v 77.–79. členu ureja prekrške fizičnih in pravnih oseb in interesnih skupin ter določa globe za ugotovljene prekrške. Določa, da se z globo od 400 do 1.200 evrov kaznuje za prekršek posameznik, ki v nasprotju z določbami drugega in tretjega odstavka 4. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije Komisiji ne sporoči podatkov o premoženjskem stanju.

C. Zakon o upravnem sporu

37. Upoštevane določbe Zakona o upravnem sporu se glasijo:

2. člen

"(1) V upravnem sporu odloča sodišče o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnice oziroma tožnika (v nadaljnjem besedilu: tožnik). O zakonitosti drugih aktov odloča sodišče v upravnem sporu samo, če tako določa zakon.

(2) Upravni akt po tem zakonu je upravna odločba in drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o [posamezni] pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe (ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta.

..."

4. člen

"(1) V upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo.

(2) Če se v upravnem sporu izpodbijajo dejanja javne oblasti, se v postopku uporabljajo določbe tega zakona, ki se nanašajo na izpodbijanje upravnega akta."

22. člen

"(1) V upravnem sporu se uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek, kolikor ta zakon ne določa drugače.

..."

64. člen

"(1) [V upravnem sporu] sodišče tožbi ugotovi in [z izdajo odločbe] izpodbijani upravni akt odpravi:

...

2. če [sodišče] spozna, da na podlagi dejanskega stanja, (ki je bilo ugotovljeno v postopku za izdajo upravnega akta), ne more rešiti spora, zato [i] ker so bili zmotno presojeni dokazi, [ii] ker so ugotovljena dejstva v nasprotju s podatki spisa, [iii] ker so v bistvenih točkah dejstva nepopolno ugotovljena ali [iv] ker je bil iz ugotovljenih dejstev narejen napačen sklep glede dejanskega stanja in da je treba pravo dejansko stanje ugotoviti v upravnem postopku;

..."

66. člen

"(1) V upravnem sporu [kakršen je naveden v prvem odstavku] 4. člena tega zakona sme sodišče ugotoviti nezakonitost akta ali dejanja, prepovedati nadaljevanje posamičnega dejanja, odločiti o zahtevku za povrnitev škode in [... in po potrebi odredi odpravo posega v človekove pravice in temeljne svoboščine ter vzpostavitev zakonitega stanja].

..."

D. Upoštevana domača sodna praksa

38. Po ustaljeni sodni praksi vrhovnega sodišča se do druge polovice leta 2016 odločbe komisije niso šttele za posamične odločbe, ki vplivajo na pravni položaj tožnika v smislu 2. člena Zakona o upravnem sporu (glej 37. odstavek).

39. Vrhovno sodišče je na primer v svoji odločbi z dne 26. septembra 2012 (I Up 51/2012) navedlo, da načelno mnenje komisije ni posamični akt, s katerim bi komisija lahko odločila o pravicah, obveznostih ali pravnih koristih posameznika. Zato je vrhovno sodišče štelo, da v upravnem sporu ni mogoče uveljavljati sodnega varstva zoper načelno mnenje komisije na podlagi 2. člena Zakona o upravnem sporu. To stališče je bilo potrjeno v odločbah vrhovnega sodišča z dne 28. februarja 2015 (I Up 256/2014) in 29. maja 2015 (I Up 308/2014), s katerima je to sodišče odločilo, da se lahko uporabi enaka utemeljitev glede zaključnih poročil komisije – ki jih prav tako ni mogoče šteti za posamične upravne akte v smislu 2. člena Zakona o upravnem sporu, temveč jih je treba obravnavati po prvem odstavku 4. člena Zakona o upravnem sporu.

40. Vrhovno sodišče je zgoraj navedeno stališče spremenilo v sodbi in sklepu z dne 12. julija 2016 (I Up 254/2015), v kateri je razsodilo:

"...so zaključne ugotovitve [komisije] akt po drugem odstavku 2. člena Zakona o upravnem sporu ...– enostranski, oblastveni posamični akt, s katerim je organ (tožena stranka) odločil o obveznosti (dolžnem ravnanju) posameznika (tožnika), ki je lahko stranka v postopku [ki je bil uporabljen za izdajo] akta. Zato je treba tožniku zagotoviti učinkovito sodno varstvo (23. in 15. člen Ustave Republike Slovenije v povezavi s 157. členom ustave), ki pa je ob ustavno skladni razlagi 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... take presoje ni ne ustavnih in ne zakonskih omejitev."

41. Podobno je vrhovno sodišče v svoji odločbi z dne 14. septembra 2016 (I Up 73/2016) potrdilo, da je treba ugotovitve komisije šteti za upravne odločbe. Glede tega je ugotovilo, da Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije določa, da se Zakon o splošnem upravnem postopku uporablja subsidiarno za vse vrste postopkov, ki jih vodi komisija. To pomeni, da morajo biti v takih primerih spoštovana procesna jamstva, ki jih zagotavlja Zakon o splošnem upravnem postopku, če o tem v Zakonu o integriteti in preprečevanju korupcije ni določb, ki bi določale drugače ali bi določena procesna jamstva celo izključevale.

42. Po tej spremembi sodne prakse glede narave postopka nadzora nad premoženjem, je bil Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije leta 2020 spremenjen. Nove določbe so spremenile postopkovna pravila, ki jih uporablja komisija, in natančneje opredelile vrste postopkov, ki jih je treba upoštevati. Izrecno so razlikovale med posameznimi postopki komisije (in sicer med upravnimi postopki odločanja, hitrimi prekrškovnimi postopki in posebnimi postopki ali tako imenovanimi postopki *sui generis* ali »fact-finding« postopki).

E. Upoštevna mednarodno pravo in poročila

43. Upoštevne določbe Konvencije Združenih narodov proti korupciji iz leta 2003, katere cilj je boj proti korupciji v javnem in zasebnem sektorju in ki jo je Slovenija ratificirala leta 2008, se glasijo:

1. člen

"Namen te konvencije je:

(a) spodbujati in krepiti ukrepe za učinkovitejše in uspešnejše preprečevanje korupcije in boj proti njej;

(b) spodbujati, olajšati in podpirati mednarodno sodelovanje in strokovno pomoč pri preprečevanju korupcije in boju proti njej, vključno z vračanjem premoženja;

(c) spodbujati integriteto, odgovornost in ustrezno vodenje javnih zadev ter upravljanje javnega premoženja."

5. člen

"1. Vsaka država pogodbenica v skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema sprejema in izvaja ali uporablja učinkovite in usklajene protikorupcijske usmeritve, ki spodbujajo sodelovanje družbe in izražajo načela vladavine prava, ustreznega vodenja javnih zadev in ustreznega upravljanja javnega premoženja, integriteto, preglednost in odgovornost.

2. Vsaka država pogodbenica si prizadeva, da vzpostavi in spodbuja učinkovite postopke za preprečevanje korupcije.

..."

6. člen

"1. Vsaka država pogodbenica v skladu s temeljnimi načeli svoje pravne ureditve zagotovi obstoj organa ali po potrebi organov, ki preprečujejo korupcijo na navedene načine:

(a) z izvajanjem usmeritev iz 5. člena te konvencije ter po potrebi z nadziranjem in usklajevanjem izvajanja teh usmeritev;

(b) izpopolnjevanjem in širjenjem znanja o preprečevanju korupcije.

2. Vsaka država pogodbenica v skladu s temeljnimi načeli svojega pravnega sistema zagotovi organu ali organom iz prejšnjega odstavka potrebno neodvisnost, da lahko opravljajo svoje naloge učinkovito in brez nedovoljenih vplivov. Zagotoviti je treba potrebne materialne vire in specializirano osebje kakor tudi usposabljanje, ki ga osebje potrebuje, da lahko opravlja svoje naloge.

..."

44. Slovenija se je leta 1999 pridružila Skupini držav proti korupciji (GRECO) pri Svetu Evrope ter je bila ocenjena v prvem (2000), drugem (2003), tretjem (2007), četrtem (2012) in petem (2017) ocenjevalnem krogu skupine GRECO. Skupina GRECO je v svojem poročilu za leto 2017 navedla, da je komisija neodvisni vladni organ, ki ga vodijo predsednik komisije in dva namestnika. Odločitve komisije so bile predmet sodne presoje višjega upravnega sodišča, redno sta jih pregledovala tudi generalni sekretariat vlade in računsko sodišče. Poročilo poudarja ugled komisije ter upoštevanje njenih odločitev in priporočil. Opredeljuje tudi izzive – zlasti glede postopka *sui generis* po 13. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije – ter navaja, da ta postopek sestavljajo ugotavljanje dejstev, pošiljanje osnutka ugotovitev obravnavani osebi, sprejemanje ugotovitev in njihovo objavo. Vendar pa so sodišča od julija 2016 razveljavljala odločitve komisije po tem postopku zaradi nezadostnega varstva pravic preiskovanih oseb. Poročilo je tudi poudarilo, da je temeljito preverjanje prijav premoženja visokih uradnikov ključno za preprečevanje nasprotja interesov in zaznavanje nezakonite obogatitve.

PRITOŽBA

45. Pritožnik se je na podlagi prvega odstavka 6. člena konvencije pritožil, da mu je bil zaradi domnevno omejenega obsega sodne presoje odločbe komisije onemogočen dostop do sodišča.

PRAVO

46. Pritožnik se je pritožil, da ni imel dostopa do sodišča v nasprotju s prvim odstavkom 6. člena konvencije, ki se glede tega glasi:

"Vsakdo ima pravico, da o njegovih civilnih pravicah in obveznostih ... pravično in javno ... odloča neodvisno in nepristransko z zakonom ustanovljeno sodišče."

1. Navedbe strank

(a) Vlada

47. Vlada je trdila, da prvi odstavek 6. člena konvencije ne velja za postopek nadzora nad premoženjem pred komisijo, ker ta ni pomenil odločanja o pritožnikovih civilnih pravicah in obveznostih niti o kazenski obtožbi zoper njega v smislu 6. člena konvencije. Nasprotno, postopek pred komisijo je bil namenjen le presoji, ali je pritožnik izpolnjeval upravne obveznosti v zvezi z opravljanjem javne funkcije. Postopek je bil neformalen, ugotovitve pa niso imele pravnih posledic za pritožnika. Vlada je ob sklicevanju na zadevo *Fayed proti Združenemu kraljestvu* (21. september 1994, 62. odstavek, serija A, št. 294-B) trdila, da je bil nadzor nad premoženjem v tem smislu postopek *sui generis*, katerega bistvo je bilo ugotavljanje določenih dejstev, na podlagi katerih bi drugi organi lahko začeli svoje postopke, v katerih bi bile posameznikom priznane vse procesne pravice.

48. Glede vsebine je vlada potrdila, da se po domači sodni praksi zaključne ugotovitve po 13. členu Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije štejejo za upravne odločbe po 2. členu Zakona o upravnem sporu. Zato bi morali biti posamezniki, na katere ti akti vplivajo, deležni učinkovitega sodnega varstva. Hkrati je vlada poudarila, da so se sodišča v upravnih postopkih omejila na vprašanja v vloženi tožbenih zahtevkih.

49. Vlada je poudarila, da so se domnevne kršitve, ki jih je pritožnik navedel v svojih tožbah, nanašale predvsem na kršitve človekovih pravic, zato so se morala domača sodišča omejiti na vprašanja v njegovih tožbenih zahtevkih. V skladu s tem je bil obseg presoje upravnega sodišča v upravnem sporu omejen na presojo, ali so bile med nadzorom nad pritožnikovim premoženjem kršene njegove temeljne pravice. V zvezi s tem je vlada navedla, da so domača sodišča temeljito presodila vsako od očitanih ustavnih kršitev, ki jih je zatrjeval pritožnik, in ugotovila, da nobena ni bila utemeljena. Iz tega sledi, da je upravno sodišče opravilo celovito sodno presojo tako pravnih kot dejanskih okoliščin, seveda v okviru trditev pritožnika.

(b) Pritožnik

50. Pritožnik je trdil, da se za obravnavani postopek uporablja 6. člen konvencije. Prvič, izpodbijane zaključne ugotovitve so imele neposreden in odločilen vpliv na več njegovih civilnih pravic in obveznosti ter na njegove

premoženjske in poklicne interese. Trdil je, da je objava zaključnega poročila sprožila politično krizo v Sloveniji, zaradi česar je bil prisiljen prenehati opravljati dolžnosti predsednika stranke, nanj pa so pritiskali, naj odstopi s položaja župana Ljubljane. To je tudi škodovalo njegovemu ugledu. Čeprav komisija ni odločala o njegovi razrešitvi s položaja, so njena dejanja dejansko privedla do njegovega odstopa s položaja predsednika največje parlamentarne stranke v Sloveniji.

51. Kar zadeva utemeljenost zadeve je pritožnik trdil, da mu ni bila zagotovljena celovita in vsebinska sodna presoja zaključnih ugotovitev, saj sta upravno in vrhovno sodišče zavrnili proučitev vseh dejstev in pravnih vprašanj.

52. Pritožnik je v svoji upravni tožbi z dne 24. decembra 2015, s katero je izpodbijal zaključne ugotovitve, navedel, da je zahteval, naj se odloči o kršitvah njegovih človekovih pravic (zahteval je razveljavitev poročila in njegov umik s spletnega mesta komisije). Skliceval se je na prejšnje odločitve sodišča, ki so se nanašale na zaključno poročilo, in vložil tožbo na podlagi 4. člena Zakona o upravnem sporu (z ustrezno prilagoditvijo svojih zahtevkov). V isti upravni tožbi je pritožnik izpodbijal tudi pravilnost zaključnih ugotovitev in predložil dokaze za svoje trditve glede dejanskih ugotovitev komisije.

53. Upravno sodišče ni obravnavalo točnosti teh ugotovitev ali obravnavalo predloženih dokazov. Namesto tega je svojo presojo omejilo na vprašanje, ali so bile pri nadzoru pritožnikovega premoženja kršene njegove človekove pravice. Presoja upravnega sodišča je bila tako v nasprotju z obveznostjo iz 6. člena, in sicer da morajo biti domača sodišča pristojna za proučitev vseh dejanskih in pravnih vprašanj, pomembnih za spor, ki ga obravnavajo (glej *Capital Bank AD proti Bolgariji*, pritožba št. 49429/99, 98. odstavek, ESČP 2005-XII (izvlečki), in *I. D. proti Bolgariji*, pritožba št. 43578/98, 45. odstavek, 28. april 2005).

2. Presoja sodišča

54. Sodišče meni, da mu ni treba sprejeti dokončnega stališča glede vprašanja uporabe prvega odstavka 6. člena konvencije v zvezi z odločanjem o pritožnikovih civilnih pravicah in obveznostih ali kakršni koli kazenski obtožbi zoper njega, ker – tudi če se uporablja – je obravnavana zadeva v vsakem primeru nedopustna iz razlogov, navedenih v nadaljevanju.

(a) Splošna načela

55. Sodišče je splošna načela v zvezi z obsegom sodnega nadzora, ki se zahteva od nacionalnih sodišč in njihovo obveznostjo obrazložitve odločb, povzelo v zadevi *Ramos Nunes de Carvalho e Sá proti Portugalski* ([VS], pritožba št. 55391/13 in 2 drugi, 176.–186. odstavek, 6. november 2018) kot sledi:

"176. Sodišče ponavlja, da mora za to, da odločanje "sodišča" o civilnih pravicah in obveznostih izpolnjuje zahteve prvega odstavka 6. člena konvencije, to "sodišče" imeti pristojnost za proučitev vseh dejanskih in pravnih vprašanj, ki so pomembna za spor pred njim (glej *Terra Woningen B. V. proti Nizozemski*, 17. december 1996, 52. odstavek, *Poročila* 1996-VI; *Chevol proti Franciji*, pritožba št. 49636/99, 77. odstavek, ESČP 2003-III; in *I. D. proti Bolgariji*, [navedena zgoraj, 45. odstavek].

177. Tako nekdanja komisija kot Sodišče sta v svojih sodnih praksah potrdila, da bo zahteva, da ima sodišče "polno pristojnost", izpolnjena, če se ugotovi, da je obravnavani sodni organ izvedel "zadostno pristojnost" ali "zadostno presojo" v postopku pred njim (glej *Sigma Radio Television Ltd proti Cipru*, pritožbi št. 32181/04 in 35122/05, 152. odstavek, 21. julij 2011, ter tam navedena sodna praksa). Zato ima zahteva po polni pristojnosti samostojno opredelitev glede na cilj in namen konvencije – opredelitev, ki ni nujno odvisna od pravne opredelitve v domačem pravu.

178. Pri uporabi tega načina so organi konvencije upoštevali, da je pri upravnopravnih pritožbah v državah članicah Sveta Evrope obseg sodne presoje dejstev v zadevi pogosto omejen ter da je za postopek sodne presoje značilno, da pristojni organi pregledajo prejšnji postopek in ne sprejemajo dejanskih odločitev. Iz ustrezne sodne prakse je razvidno, da namen 6. člena načeloma ni zagotoviti dostop do sodišča, ki lahko presojo ali mnenje upravnega organa zamenja s svojo presojo ali mnenjem. Glede tega je Sodišče posebej poudarilo, da je treba spoštovati odločitve upravnih organov zaradi smotrnosti, ki pogosto vključujejo specializirana pravna področja (prav tam, 153. odstavek in tam navedena sodna praksa).

179. Sodišče je pri presoji, ali je bil v obravnavani zadevi obseg presoje domačih sodišč zadosten, odločilo, da mora upoštevati pristojnosti sodnega organa in dejavnike, kot so: (a) predmet odločitve, na katero se nanaša pritožba, zlasti ali se nanaša na specializirano vprašanje, za katero je potrebno strokovno znanje ali izkušnje, in ali je vključevala upravno diskrecijsko presojo (in če je, v kolikšnem obsegu); (b) način sprejetja odločitve (zlasti procesna jamstva, ki so bila na voljo v postopku pred upravnim organom) ter (c) vsebina spora, vključno z želenimi in dejanskimi pritožbenimi razlogi (prav tam, 154. odstavek; glej tudi *Tsanova-Gecheva* [proti Bolgariji, pritožba št. 43800/12, 98. odstavek, 15. september 2015], in tam navedene zadeve; glej tudi zlasti *Bryan proti Združenemu kraljestvu*, 22. november 1995, 45. odstavek, serija A št. 335-A, in *Galina Kostova proti Bolgariji*, pritožba št. 36181/05, 59. odstavek, 12. november 2013).

180. Pri presojanju, ali zakonodajni okvir kot celota zagotavlja ustrezno preučitev dejanskega stanja, mora Sodišče upoštevati tudi naravo in namen tega okvira. Pri upravnopravnih pritožbah je vprašanje, ali je bil obseg sodne presoje "zadosten", lahko odvisno ne le od diskrecijske ali tehnične narave predmeta izpodbijane odločitve, na katero se nanaša pritožba, in določenega vprašanja, ki ga pritožnik želi predložiti v razpravo pred sodišči kot zanj osrednje vprašanje, ampak tudi bolj splošno od narave obravnavanih "civilnih pravic in obveznosti" in narave cilja politike, ki mu sledi domače pravo, na katerem temelji (glej *Fazia Ali proti Združenemu kraljestvu*, pritožba št. 40378/10, 84. odstavek, 20. oktober 2015).

181. Ali je bila opravljena presoja zadostna, bo tako odvisno od okoliščin posameznega primera: Sodišče se mora zato čim bolj omejiti na proučitev vprašanja, postavljenega v zadevi pred njim in na ugotovitev, ali je bil v tem konkretnem primeru obseg presoje zadosten (glej zgoraj navedeno zadevo *Sigma Radio Television Ltd*, 155. odstavek, in *Potocka in drugi proti Poljski*, pritožba št. 33776/96, 54. odstavek, ESČP 2001-X).

182. Sodišče je že imelo priložnost proučiti primere, ko domača sodišča niso mogla proučiti ali so zavrnila proučitev ključnega vprašanja obravnavanega spora, ker so štela, da jih zavezujejo dejanske ali pravne ugotovitve upravnih organov in zato ne morejo neodvisno proučiti teh vprašanj (glej zgoraj navedeno zadevo *Terra Woningen B. V.*, 46. in 50.–55. odstavek; *Obermeier proti Avstriji*, 28. junij 1990, 66.–70. odstavek, serija A št. 179; *Tsfayo proti Združenemu kraljestvu*, pritožba št. 60860/00, 48. odstavek, 14. november 2006; zgoraj navedeno zadevo *Chevrol*, 78. odstavek; zgoraj navedeno zadevo *I. D. proti Bolgariji*, 50.–55. odstavek; zgoraj navedeno zadevo *Capital Bank AD*, 99.–108. odstavek; in *Fazliyski proti Bolgariji*, pritožba št. 40908/05, 59. odstavek, 16. april 2013).

...

183. Sodišče je bilo tudi pozvano k proučitvi zadev, v katerih sodišče, ki je zadevo obravnavalo, ni imelo polne pristojnosti po domačem pravu, a je podrobno proučilo pritožnikove pritožbene razloge, ne da bi mu bilo treba zavrniti pristojnost pri odgovoru nanje ali proučitvi dejanskih ali pravnih ugotovitev upravnih organov. V teh zadevah je Sodišče proučilo, kako podrobno so domača sodišča presojala opravljeno presojo upravnih organov (glej na primer zgoraj navedeno zadevo *Tsanova-Gecheva*, 101.–105. odstavek; zgoraj navedeno zadevo *Bryan*, 43.–47. odstavek; zgoraj navedeno zadevo *Potocka in drugi*, 55.–59. odstavek; zgoraj navedeno zadevo *Sigma Radio Television Ltd*, 158.–169. odstavek; zgoraj navedeno zadevo *Galina Kostova*, 61.–66. odstavek; ter s kazenskopravnega vidika prvega odstavka 6. člena konvencije *A. Menarini Diagnostics S.r.l. proti Italiji*, pritožba št. 43509/08, 63.–64. odstavek, 27. september 2011).

184. Sodišče je tudi štelo, da je s pojmom sodne presoje na splošno neločljivo povezano, da mora biti v primeru ugoditve pritožbenemu razlogu, pritožbeno sodišče pristojno za razveljavitev izpodbijane odločitve ter za sprejetje nove odločitve ali za vrnitev zadeve v ponovno odločanje istemu ali drugemu organu (glej *Kingsley proti Združenemu kraljestvu* [VS], pritožba št. 35605/97, 32. in 34. odstavek, ESČP 2002-IV, in *Oleksandr Volkov proti Ukrajini*, pritožba št. 21722/11, 125. odstavek, ESČP 2013).

185. Po 6. členu mora domače sodišče svoje odločitve tudi ustrezno obrazložiti. Ta obveznost ne pomeni, da je treba podrobno odgovoriti na vsako trditev pritožnika, a kljub temu predvideva, da lahko stranka v sodnem postopku pričakuje konkreten in izrecen odgovor na navedbe, ki so odločilne za izid postopka (glej med drugim *Ruiz Torija proti Španiji*, 9. december 1994, 29.–30. odstavek, serija A št. 303-A).

186. Sodišče tudi ponavlja, da njegova naloga ni nadomestiti domačih sodišč. Reševanje težav v zvezi z razlago domače zakonodaje je naloga domačih organov, predvsem sodišč (glej med drugim *Nejdet Şahin in Perihan Şahin proti Turčiji* [VS], pritožba št. 13279/05, 49. odstavek, 20. oktober 2011). Sodišče ni pritožbeno sodišče domačih sodišč in njegova naloga ni da obravnava domnevno napačno ugotovljeno dejansko stanje ali napačno uporabo prava domačega sodišča, razen če in kolikor so bile zaradi njih kršene pravice in svoboščine, ki jih varuje konvencija (glej med številnimi drugimi zadevami *García Ruiz proti Španiji* [VS], pritožba št. 30544/96, 28. odstavek, ESČP 1999-I)."

(b) Uporaba v obravnavani zadevi

56. Sodišče v zvezi z obravnavano zadevo ugotavlja, da se glavni pritožnikov očitke nanaša na domnevno opustitev celovite sodne presoje zaključnih ugotovitev komisije s strani domačih sodišč. Natančneje, očital je,

da domača sodišča pri presoji zaključnih ugotovitev niso proučila njegovega očitka v zvezi z ugotovitvijo komisije glede dejanskega stanja.

57. V zvezi s tem Sodišče ugotavlja, da je komisija neodvisni specializirani državni organ, katerega namen je krepiti učinkovito delovanje pravne države in preprečevati njeno ogrožanje s koruptivnimi dejanji (glej 34. odstavek). Deluje na podlagi Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije in svojega poslovnika, njeno delovanje pa podrobno spremljajo specializirani mednarodni organi, kot je GRECO (glej 44. odstavek).

58. Sodišče tudi ugotavlja, da je bil pritožnik v postopku pred komisijo deležen več procesnih jamstev. Poleg tega, da je bil leta 2012 osebno zaslišan (glej 7. odstavek), mu je bil v novem postopku, v katerem so bile sprejete izpodbijane zaključne ugotovitve, poslan osnutek zaključnih ugotovitev s pozivom, naj predloži svoje pripombe nanje, kar je tudi storil (glej 17. odstavek). Po mnenju Sodišča je tudi pomembno, da so bili vsa pojasnila o dejstvih in vsi dokumenti, ki jih je pritožnik predložil v odgovor na osnutek zaključnih ugotovitev, objavljeni na spletnem mestu komisije skupaj z zaključnimi ugotovitvami.

59. Po opisu navedenega ozadja se bo Sodišče v nadaljevanju usmerilo na sodno presojo, ki jo je pritožniku zagotovilo upravno sodišče. Pri tem mora poudariti, da je upravno sodišče, čeprav je pritožnik navedeno upravno tožbo vložil na podlagi prvega odstavka 4. člena Zakona o upravnem sporu, njegovo zadevo proučilo po 2. členu Zakona o upravnem sporu (v skladu s spremenjeno sodno prakso domačih sodišč) in dejansko odgovorilo na vse odločilne pritožnikove trditve. Zlasti je (čeprav jedrnato) razložilo, zakaj je štel, da mu ni treba ponovno proučiti dejstev, ki jih je ugotovila komisija (glej 21. in 22. odstavek) in zakaj zaslišanje pritožnika ni bilo potrebno (glej 24. odstavek). Vsekakor Sodišče ugotavlja, da bi upravno sodišče lahko razveljavilo odločbo komisije, če se ne bi strinjalo z njenimi pravnimi ali dejanskimi ugotovitvami (vključno z ugotovitvami o dokazih). To kaže, da je bilo upravno sodišče, sodišče s "polno pristojnostjo" za namene prvega odstavka 6. člena konvencije (glej *Bistrović proti Hrvaški*, pritožba št. 25774/05, 53. odstavek, 31. maj 2007 in *Ivanovski proti nekdanji jugoslovanski republiki Makedoniji*, pritožba št. 29908/11, 126. odstavek, 21. januar 2016).

60. Sodišče mora tudi poudariti, da je bila pritožnikova trditev v njegovem predlogu za revizijo (in sicer, da upravno sodišče ni presojalo dejstev, ki jih je ugotovila komisija) neutemeljena: v tem predlogu pritožnik ni navedel, na katere njegove ključne trditve upravno sodišče ni odgovorilo. Zato je vrhovno sodišče zavrnilo ta del njegovega predloga za revizijo (glej 30. odstavek).

61. Nazadnje Sodišče ugotavlja, da bi bilo treba kakršne koli nadaljnje posledice za pritožnika – kot je morebitna kazenska ali civilnopravna odgovornost – ki bi izhajale iz dejanskih ugotovitev komisije, ugotoviti v ločenem postopku, v katerem bi pritožnik užival vsa procesna jamstva.

62. Glede na navedeno in ob upoštevanju posebnega okvira protikorupcijskega postopka (ki se je nanašal na politika), obsega ugotovitev komisije, procesnih jamstev, zagotovljenih pritožniku v postopku pred komisijo ter obrazloženih sodb upravnega in vrhovnega sodišča (primerjaj *Lorenzo Bragado in drugi proti Španiji*, pritožba št. 53193/21 in 5 drugih, 148. odstavek, 22. junij 2023) Sodišče ugotavlja, da je bila sodna presoja pritožnikove zadeve na domačih sodiščih zadostna in mu ni odvzela pravice do učinkovitega dostopa do sodišča po prvem odstavku 6. člena konvencije.

63. To pomeni, da je ta pritožba očitno neutemeljena in jo je treba zavrniti v skladu s točko a tretjega odstavka in četrtem odstavkom 35. člena konvencije.

Iz teh razlogov Sodišče soglasno

razglaša pritožbo za nedopustno.

Sestavljeno v angleškem jeziku in poslano 9. oktobra 2025.

Olga Chernishova
namestnica sodnega tajnika

Ioannis Ktistakis
predsednik