



I U 918/2026



IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, višja sodnica Nataša Jeromel Fišer, je

v upravnem sporu tožeče stranke: **OBČINA ŠMARJEŠKE TOPLICE**, Šmarjeta 66, Šmarješke Toplice, ki jo zastopa Odvetniška pisarna Senica & partnerji, o. p., d. o. o., Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Komisija za preprečevanje korupcije, Ljubljana,

zaradi **kršitve določb o omejitvah in prepovedih poslovanja – ugotovitve o konkretnem primeru,**

o **tožbi** zoper Ugotovitve o konkretnem primeru Komisije za preprečevanje korupcije, št. 06212-2/2024/46 z dne 23. 3. 2026,

po **23. junija 2026** opravljeni javni glavni obravnavi, **istega dne**

RAZSODILO:

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

OBRAZLOŽITEV:

- Komisija za preprečevanje korupcije (v nadaljevanju: toženka) je v zadevi, ki jo je vodila zaradi suma kršitev določb o prepovedi oziroma omejitvah poslovanja v Občini Šmarješke Toplice (v nadaljevanju tudi tožnica), sprejela Ugotovitve o konkretnem primeru (v nadaljevanju: izpodbijani akt), v katerih je v 1. točki izreka ugotovila, da je tožnica, katere zakoniti zastopnik je župan Marjan Hribar (v nadaljevanju župan), s tem, ko je na podlagi triindvajsetih tam naštetih naročilnic in pogodb poslovala s samostojnim podjetnikom Magrad, gradbena mehanizacija, Marjan Anderlič, s. p.,
- , kršila prvi odstavek 35. člena Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (v nadaljevanju ZIntPK). V 2. točki izreka je postopek zoper tožnico v določenem, tam navedenem delu ustavila, saj je ugotovila, da tožnica s sklenitvijo posameznih naštetih poslov ni kršila določb tega zakona.
- V obrazložitvi izpodbijanega akta je toženka povzela potek dotedanjega postopka, ki ga je na podlagi prijave vodila zaradi suma kršitve določb o prepovedih in omejitvah poslovanja. Pri tem je navedla podatke, ki jih je prejela uradoma in od strank v postopku, povzela pa je tudi vsebino sprejetega osnutka ugotovitev, vključno s prejetimi odgovori tožnice, ter s svojimi odgovori nanje. Toženka je pojasnila, da 35. člen ZIntPK izrecno prepoveduje poslovanje med organom oziroma organizacijo javnega sektorja s subjekti, v katerih je funkcionar organa ali njegov družinski član udeležen kot poslovodja, član poslovodstva ali zakoniti zastopnik, ali je neposredno ali preko drugih pravnih oseb v več kot pet odstotkih udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Prepoved velja tudi za poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo (drugi odstavek 35. člena ZIntPK), pri čemer zakon ni predvidel izjem. Toženka je svojo odločitev oprla tudi na 5. točko 4. člena ZIntPK, kjer je opredeljen pojem funkcionar, 6. točko 4. člena ZIntPK, ki določa, kdo so družinski člani funkcionarja in na prvi odstavek 34.a člena Zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS), ki določa, da so člani občinskega sveta, župan in podžupan občine občinski funkcionarji.

- Po prepričanju toženke je prepoved poslovanja, kot izhaja iz 35. člena ZIntPK, absolutna, posli, sklenjeni kljub navedenim omejitvam, pa nični. Ne glede na znesek naročila. Takšno je tudi stališče Vrhovnega sodišča v sodbi v zadevi X Ips 55/2024 z dne 12. 3. 2025. Sodba Vrhovnega sodišča po navedbah toženke ne predstavlja spremembe prava, temveč potrjuje njeno dotedanjo razlago in prakso. V primeru dvoma glede razlage materialnega zakona, bi se tožnica lahko obrnila tudi na toženko, ki na podlagi 8. alineje prvega odstavka 12. člena ZIntPK o tem izdaja pojasnila in priporočila. Javne objave ugotovitev toženke ni mogoče enačiti s sankcijo v smislu prekrškovnega ali kazenskega postopka, kot zmotno meni tožnica, saj je namen objave v zagotavljanju transparentnosti delovanja, krepitvi integritete javnega sektorja ter enotni razlagi zakonskih določb za preprečevanje prihodnjih kršitev. Gre torej za informativni in preventivni ukrep. Toženka je v izpodbijanem aktu še pojasnila, da dejstvo, da je tožnica pogodbe sklenila v dobri veri, ne spreminja obstoja zakonske prepovedi in ne more predstavljati razloga za njeno neupoštevanje, enako kot tudi ne kvaliteta izvedenih del, cena in podobno. Ker je bilo zaslišanje župana predlagano izključno v zvezi s temi dejstvi, toženka tega dokaza ni izvedla.

Bistvo tožbenih očitkov in odgovor tožene stranke

- Zoper odločbo je tožnica vložila obsežno tožbo, v kateri odločitev toženke izpodbija iz razlogov bistvene kršitve določb postopka in kršitev materialnega prava, oporeka pa tudi dejanskim ugotovitvam in sprejetim zaključkom. Tožnica v sklopu očitkov o nepravilni uporabi materialnega prava ponavlja svoje navedbe, ki jih je podala že v postopku pred toženko, v okviru izjasnitve na osnutek ugotovitev. Poudarja, da odločitev tožene stranke zmotno temelji na določbi prvega odstavka 35. člena ZIntPK, saj pri sklepanju pogodb z Magrad ni bila dolžna voditi postopkov javnega naročanja po določbah Zakona o javnem naročanju (v nadaljevanju ZJN-3), ker vrednosti pogodb nesporno niso presegale mejnih vrednosti, predpisanih v 21. členu ZJN-3. Po njenem mnenju takšna naročila ne sodijo pod omejitve iz navedene določbe, zato s tem ni kršila prvega odstavka 35. člena ZIntPK. Besedilo navedene določbe je jasno in pomeni, da mora naročnik, če vrednosti naročil ne presegajo teh vrednosti, pri sebi voditi le evidenco. S tem, ko je tožena stranka v zadevi ugotovitvenega postopka, ki je brez dvoma tudi kaznovalne narave, zavzela širšo jezikovno razlago, je po tožnični oceni ravnala v nasprotju z načelom zakonitosti iz 28. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava) in 7. členom Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP).
- Tožnica v nadaljevanju tožbe z več vidikov pojasnjuje predvsem svoje mnenje, da je treba ugotovitveni postopek, ki ga je vodila toženka, obravnavati kot alternativo prekrškovnemu postopku oziroma ga opredeliti kot postopek kaznovalne narave. Tudi v smislu dveh meril, t. i. Engel kriterijev Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), in sicer narave dejanja in

strogosti sankcije. Ti merili podrobneje pojasnjuje. Tožnica poudarja, da toženka pri odločanju o domnevni kršitvi 35. člena ZIntPK odloča o istem historičnem dogodku kot v primeru, da bi zoper odgovorne vodila prekrškovni postopek.

- Ugotovitveni postopek predstavlja alternativo prekrškovnemu postopku iz petega odstavka 13. člena ZIntPK, ki ga lahko toženka uvede samo za tiste (domnevno) zagrešene kršitve ZIntPK iz 3. do 13. točke prvega odstavka tega istega člena, ki so v ZIntPK istočasno opredeljene tudi kot prekršek. Pri tem lahko toženka - za razliko od ugotovitev v okviru ugotovitvenega postopka - svojo odločitev v prekrškovnem postopku na podlagi šestega odstavka 13. člena ZIntPK javno predstavi in javno objavi na svoji spletni strani samo izjemoma in zgolj v omejenem obsegu. Kot primarna, glavna sankcija pa je za te kršitve ZIntPK predvidena (razmeroma nizka) denarna globa. Ko gre za manjše administrativne kršitve se torej po ZIntPK vodi prekrškovni postopek, sankcija je milejša, za druge kršitve ZIntPK, ki naj bi imele hujše posledice za integriteto, pa je v ZIntPK predvidena izvedba kompleksnejšega in dolgotrajnejšega ugotovitvenega postopka ter tudi strožja sankcija v obliki javne predstavitve ter javne objave ugotovitev.
- Tožnica dodaja, da ima javna predstavitev in objava ugotovitev toženke o ugotovljeni kršitvi *de facto* naravo opomina, saj s seznanitvijo javnosti s kršitvami zakonskih določb o integriteti močno posežeta v čast in dobro ime oziroma ugled fizične ali pravne osebe. To je primerljivo prekrškovni sankciji opomina ali kazenski sankciji sodnega opomina; še več, ker je objava ugotovitev toženke javna, še bolj intenzivno posega v zgoraj opredeljene ustavne in konvencijske pravice. Ugotovljena kršitev 35. člena ZIntPK lahko predstavlja prekršek, potencialno pa lahko utemeljuje tudi elemente določenih kaznivih dejanj. Navedeno pomeni, da so tovrstni ugotovitveni postopki povezani tudi s prekrškovnimi, torej kazenskimi postopki, kar pomeni, da zahtevajo enako razlago zakonskih določb o omejitvi in prepovedi poslovanja. Kaznovalni zakon mora biti določen, gotov, jasen in predvidljiv (*lex certa*). Zato je treba 35. člen ZIntPK razlagati restriktivno, strogo v okviru zakonskega besedila. Za pravni red bi bilo namreč nedopustno, da bi se omejitev poslovanja v enem postopku pred toženo stranko razlagala široko, v drugem, prekrškovnem postopku, pa bi se oziroma se bo ta določba nesporno morala razlagati ozko, torej na način za katerega se zavzema tožnica. Vrhovno sodišče je v svoji sodbi v zadevi X Ips 55/2024 z dne 12. 3. 2025 sicer navedlo prav to, da je mogoče prvi odstavek 35. člena ZIntPK razlagati na dva načina: ožje, da se omejitev poslovanja nanaša le na primere, ko je subjekt dolžan izvesti javno naročilo po ZJN-3, ter širše, da zajema tudi evidenčna naročila. Vendarle pa je Vrhovno sodišče končno zavzelo širšo razlago, da je treba zakon razlagati širše. Ta je zmotna, saj Vrhovno sodišče v omenjeni sodbi ni upoštevalo izpostavljene kaznovalne narave ugotovitvenega

postopka; to vprašanje glede na obseg dopuščene revizijske presoje in navedbe strank v reviziji očitno ni moglo biti predmet presoje.

- Razlago, za katero se zavzema sama, po mnenju tožnice potrjujejo tudi druge možne, splošno sprejete razlage, vključno z zgodovinsko in namensko razlago. Hkrati pa to odražata tudi sistemska ureditev evidenčnih naročil, ki jih zakonodajalec ne šteje za postopke javnega naročanja, in zgradba 35. člena ZIntPK; iz te določbe namreč ne izhaja, da bi se izjema nanašala izključno na poslovanje zunaj javnega naročanja, hkrati pa določba ne izključuje evidenčnih naročil oziroma drugih naročil, za katera se ZJN-3 ne uporablja, temveč se izvajajo ob upoštevanju 21. člena ZJN-3. Vrhovno sodišče je po mnenju tožnice v sodbi X Ips 55/2024 z dne 12.03.2025 očitno narobe interpretiralo zakonodajalčev namen pri sprejemanju ZIntPK-C. Dodaja, da je bilo to stališče sodne prakse za tožnico, ki se je zanašala na to, da velja dotedanja širša razlaga, povsem nepredvidljivo. Ob tem tožnica še navaja, da je uporaba sankcije ničnosti iz devetega odstavka 35. člena ZIntPK pri evidenčnih naročilih nesorazmerna. S tem, ko je toženka ugotovila, da so pogodbe nične, je posegla v ustavno zagotovljene pravice Magrad, s. p., do zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude (33. in 74. člena Ustave).
 - Tožnica tožbeni očitek bistvenih kršitev določb postopka utemeljuje z navedbami, da se toženka v izpodbijani odločbi ni opredelila do utemeljenosti njenih navedb o zmotni uporabi materialnega prava in ni izvedla predlaganega dokaza z zaslišanjem župana. Dodaja tudi, da ji toženka ni omogočila udeležbe v postopku. Glede na kaznovalno naravo ugotovitvenega postopka bi morala toženka tožnici zagotoviti tudi možnost ustne obravnave, saj zgolj pisna izjava oziroma pisna opredelitev skladno s sodno prakso ESČP ne zadošča za pošten postopek.
10. Po mnenju tožnice toženka tudi ni pravilno in popolno ugotovila dejanskega stanja oziroma je na podlagi ugotovljenih dejstev napravila napačen sklep o dejanskem stanju. Navedeno v bistvenem utemeljuje z navedbami, da ni upoštevala, da je tožnica pravne posle sklepala v dobri veri in v globokem prepričanju, da omejitve poslovanja ne veljajo za evidenčna naročila. Poudarja, da je tožničin župan ravnal z namenom zagotavljanja koristi občanov in smotrne porabe javnih sredstev ter ni nikoli privilegiral posameznih izvajalcev. V okviru evidenčnih naročil je tožnica pridobila več ponudb in izbrala ekonomsko najugodnejše. Izvajalec Magrad, Marjan Anderlič, s. p., je vse obveznosti izpolnil strokovno in kakovostno, občanom pa zaradi sklenitve spornih pogodb ni nastala škoda; nasprotno, deležni so bili najboljših možnih storitev oziroma gradenj v danem trenutku. Tudi o tem bi lahko izpovedal župan. Toženka bi morala tudi upoštevati, da je navedeni izvajalec z občino posloval še preden je poslal podžupan tožnice, cen svojih storitev pa od tedaj tudi ni zvišal; le uskladil

jih je z inflacijo. Po vsem kar je izpostavila, tožnica sodišču predlaga, da izpodbijani akt odpravi. Zahteva tudi povračilo stroškov upravnega spora.

11. Tožena stranka v odgovoru na tožbo obširno prereka vse tožbene navedbe in vztraja pri svoji odločitvi ter razlogih zanjo. Predlaga zavrnitev tožbe.
12. Stranki sta v postopku predložili še vsaka po eno pripravljalno vlogo, v katerih sta vztrajali pri svojih dosedanjih stališčih oziroma jih dodatno pojasnjevali. Tožnica je posebej poudarila, da namen ZIntPK ni (bil) v splošni in vseobsegajoči preprečitvi oziroma prepovedi poslovanja javnih subjektov s fizičnimi in pravnimi osebami, ki so (družinsko) povezane z osebami odločanja v teh javnih subjektih. Takšno poslovanje namreč samo po sebi ne vpliva negativno na porabo javnega denarja in ugled javnega subjekta, niti - ob transparentnosti in nadzoru, ki sta zakonsko zagotovljena - ne omogoča zlorab. Sklepanje pogodb z najboljšim ponudnikom - neodvisno od njegovega lastništva - je ključno za učinkovito porabo javnih sredstev in zagotovitev najboljših storitev oziroma blaga uporabnikom.

Postopek pred Upravnim sodiščem

13. Sodišče je v zadevi izvedlo glavno obravnavo, v prisotnosti tožničinega župana, tožničinega odvetnika ter pooblaščenca toženke, na kateri je s strankama razpravljajo o materialnopravnih vidikih zadeve ter izvedlo listinske dokaze s vpogledom v izpodbijani akt (v prilogi A2), Osnutek ugotovitev o konkretnem primeru z dne 12. 11. 2025 in v Izjasnitev o ugotovitvah z dne 3. 12. 2025. Navedeni listini upravnega spisa je sodišče fotokopiralo in vložilo v prilogi C1 in C2 sodnega spisa.
14. Ostale dokazne predloge je sodišče zavrnilo. V tem okviru je sodišče zavrnilo tudi predlagani dokaz z izvedbo zaslišanja tožničinega župana, Marjana Hribarja. Kot izhaja iz nadaljnje obrazložitve te sodbe, je sodišče presodilo, da želi tožnica z izvedbo teh dokazov dokazovati dejstva in okoliščine, ki odločitev v tej zadevi o tožbi niso pomembna ali pa so nesporna.

Presoja Upravnega sodišča

K I. točki izreka

15. Tožba ni utemeljena.
16. Po prvem odstavku 35. člena ZIntPK organ ali organizacija javnega sektorja, ki je zavezan postopek javnega naročanja voditi skladno s predpisi, ki urejajo javno naročanje, ali izvaja postopek podeljevanja koncesij ali drugih oblik javno-zasebnega partnerstva, ne sme naročati blaga, storitev ali gradenj, sklepati javno-zasebnih partnerstev ali podeliti posebnih ali izključnih pravic subjektom, v

katerih je funkcionar, ki pri tem organu ali organizaciji opravlja funkcijo, ali njegov družinski član: - udeležen kot poslovodja, član posloводства ali zakoniti zastopnik ali - neposredno ali prek drugih pravnih oseb v več kot pet odstotnem deležu udeležen pri ustanovitelskih pravicah, upravljanju ali kapitalu. Po drugem odstavku istega člena velja prepoved iz prejšnjega odstavka tudi za poslovanje organa ali organizacije javnega sektorja s funkcionarjem ali njegovim družinskim članom kot fizično osebo. V devetem odstavku tega člena je še določeno, da so pogodba ali druge oblike pridobivanja sredstev, ki so v nasprotju z določbami tega člena, nične.¹ Določba 34. a člena ZLS določa občinske funkcionarje, in sicer so to člani občinskega sveta, župan in podžupan občine.

Dejanske okoliščine zadeve

17. Tožnica (občina) je v letih od 2021 do 2024 poslovala s pravnim subjektom Magrad – gradbena mehanizacija, Marjan Anderlič, s. p., to je s samostojnim podjetnikom, _____ . Med strankama upravnega spora ni spora o tem, da vrednost nobenega od triindvajsetih takšnih, v izreku izpodbijane odločbe navedenih poslov, ni presegla mejnih vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, zato so bile pogodbe sklenjene in naročila oddana brez izvedbe enega od postopkov, predpisanih v navedenem zakonu.

Pravna presoja

18. Jedro upravnega spora se v materialnem smislu nanaša na vprašanje, ali je toženka pravilno uporabila prvi odstavek 35. člen ZIntPK oziroma ali prepoved poslovanja iz te določbe velja tudi za tožnico, Občino Šmarješke Toplice, čeprav kot navedeno vrednost posamezne od triindvajsetih pogodb in naročil za gradnje, navedenih v 1. točki izreka izpodbijanega akta, ki jih je tožnica sklenila _____ , nesporno ni presegla mejne vrednosti iz prvega odstavka 21. člena ZJN-3, kot je veljala v času njihove oddaje oziroma sklenitve.²
19. Kot pravilno ugotavljata obe stranki upravnega spora se je v zvezi s tem pravnim vprašanjem nedavno izreklo že Vrhovno sodišče v sodbi X Ips 55/2024 z dne 12. 3. 2025 (po vloženi reviziji v drugem postopku, ki je bil voden pred toženko po ZIntPK). Vrhovno sodišče je zavzelo stališče, ki je nasprotno temu, za kar se v tožbi zavzema tožnica, in sicer da je treba prepoved poslovanja iz prvega odstavka 35. člena ZIntPK razumeti tako, da se nanaša tudi na primere oddaje

¹ Za presojo o zakonitosti ravnanja tožnice oziroma utemeljenosti njene ugotovitve kršitve 35. člena ZIntPK so relevantne določbe ZIntPK, kot so veljale v času sklenitve spornih pravnih poslov.

² Na podlagi določbe prvega odstavka 21. člena ZJN-3, prvega odstavka 90. člena Zakona o interventnih ukrepih za zajezitev epidemije COVID-19 in omilitev njenih posledic za državljane in gospodarstvo in 5. člena Zakona o začasnih ukrepih za omilitev in odpravo posledic COVID-19 je v letu 2021, ko so bili sklenjeni prvi posli, veljalo, da se ta zakon uporablja za javna naročila, katerih ocenjena vrednost brez davka na dodano vrednost je enaka ali višja od naslednjih mejnih vrednosti, in sicer na splošnem področju: 40.000,00 EUR za javno naročilo blaga ali storitev ali projektni natečaj in 80.000,00 EUR za javno naročilo gradenj. Enako velja tudi po noveli ZJN-3B, Uradni list RS, št. 121/21, ki je začela veljati 1. 1. 2022.

javnih naročil, ki ne dosegajo mejnih vrednosti iz 21. člena ZJN-3 in za katere ni treba izvesti enega od predpisanih formalnih postopkov za oddajo javnega naročila. Tudi v takem primeru gre namreč za javno naročilo, ki za naročnika vzpostavlja obveznosti, določene v drugem odstavku 21. člena ZJN-3 (32. točka obrazložitve).

20. Vrhovno sodišče je v obrazložitvi svoje odločitve pojasnilo, da besedilo pravne norme prvega odstavka 35. člena ZintPK, naslovniki katere so najprej subjekti „ki so zavezani voditi postopek javnega naročanja v skladu s predpisi o javnem naročanju,“ pomeni, da so naslovniki določeni splošno, to je s položajem, ki ga imajo po predpisih o javnem naročanju in s katerim je zanje vzpostavljena splošna obveznost voditi postopek javnega naročanja v skladu s temi predpisi. Po taki razlagi opredelitev prvih nima nobene povezave s konkretnim poslom in načinom njegove oddaje ter posledično z njegovo vrednostjo, ampak jo ima z vlogo subjekta, ki pomeni, da kot del javnega sektorja po predpisih o javnem naročanju pri naročanju blaga, storitev ali gradenj posluje kot naročnik (24. in 25. točka obrazložitve navedene sodbe). Tako jezikovno razlago potrjujeta tudi namenska in sistemska razlaga: naročnik je za javna naročila, katerih ocenjena vrednost je nižja od navedene mejne vrednosti, dolžan upoštevati načelo gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ter načelo transparentnosti v skladu s tem zakonom (drugi odstavek 21. člena ZJN-3). Upoštevanje slednjega terja od naročnika določena ravnanja, opredeljena v nadaljevanju te določbe (28. točka obrazložitve). Čeprav torej naročnik za oddajo naročil, katerih vrednost je nižja od zakonsko predpisanih mejnih vrednosti, ni dolžan izvesti formalnih postopkov, predpisanih v ZJN-3, je razvidno, da gre po 21. členu ZJN-3 tudi v teh primerih za javno naročilo in za osebo, ki naroča blago ali storitve kot naročnik. Razlika je le v tem, da naročniku ni treba oddati naročila po vnaprej določenih korakih oziroma predpisanih pravilih, pri čemer pa mu ZJN-3 v zvezi z zagotavljanjem transparentnosti poslovanja nalaga tudi povsem določne obveznosti. Z vidika namena ZintPK pri teh poslih, katerih posamična vrednost je lahko zelo majhna, po stališču Vrhovnega sodišča ne more biti poudarek na vrednosti posamičnega naročila, saj je pomembno, da so taki posli po naravi stvari vsakodnevni in številni, zato njihov obseg pretehta nad pomenom vrednosti posamičnega javnega naročila.[....]. Zato z vidika preprečevanja favoriziranja zasebnih interesov nad javnim interesom vrednost javnega naročila ni odločilna, saj razlaga, ki bi upoštevala ta element javnega naročanja kot bistven, ne bi preprečevala situacij, v katerih lahko funkcionar ali z njim povezan zasebni subjekt postane celo redni izvajalec storitev ali dobav blaga subjektu javnega sektorja, pri katerem opravlja funkcijo. Razlaga ZintPK, ki bi dopuščala tak položaj, bi bila v nasprotju z namenom zakona o odpravljanju tveganj za korupcijo na področju javnih naročil (30. točka obrazložitve).

21. Nenazadnje pa po ugotovitvah Vrhovnega sodišča tak ni bil niti zakonodajalčev namen, razviden iz zakonodajnega gradiva k Zakonu o spremembah in

dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije (ZintPK-C), saj se je besedilo zakona, po posvetovanjih in mnenju Ministrstva za javno upravo uskladilo do te mere ravno zato, da se prej navedeno navedeno ne bi bilo mogoče razumeti na način, da omejitev poslovanja velja le za omenjene subjekte, kadar ti izvajajo postopek javnega naročanja, ne pa tudi kadar ti oddajajo javna naročila kot evidenčno naročilo (30. in 31. točka obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča).

22. Sodišče tako sodi, da je Vrhovno sodišče s to razlago zavzelo precedenčno stališče, na katerega je Upravno sodišče pri odločanju v obravnavani, tj. v novi zadevi, vezano.³ Upravno sodišče bi smelo od tega stališča Vrhovnega sodišča odstopiti le, če bi bile za to podane izjemne okoliščine; predvsem glede na to, da je Vrhovno sodišče zgornje stališče sprejelo v obravnavani zadevi primerljivih dejanskih in identičnih pravnih okoliščinah, sodišče razloga za to ne vidi.⁴ Slednjega tudi tožnica sicer ne pojasni.
23. Glede na to, da vsebinska vezanost sodišča (in seveda tudi predhodnega odločanja tožene stranke) na precedenčna stališča sodb Vrhovnega sodišča v upravnem sporu ni zgolj posledica strinjanja s prepričljivostjo razlogov sodbe, temveč izhaja iz ustavne vloge Vrhovnega sodišča, ki predstavlja najvišjo avtoriteto sodne oblasti glede zakonske razlage in uporabe prava, kot je ta opredeljena v prvem odstavku 127. člena Ustave, se vse to o čemer tožnica v tej zvezi na široko razpravlja v tožbi, izkaže ne le kot nepotrebno, pač pa tudi vsebinsko popolnoma nebitveno.
24. Zaradi tega so vsi tožbeni ugovori v okviru katerih tožnica (celo) polemizira s pravilnostjo stališča Vrhovnega sodišča, trdi, da je Vrhovno sodišče kot možno sprejelo tudi drugo, ožjo razlago prvega odstavka 35. člena ZIntPK⁵ in v nadaljevanju, da je „očitno narobe“ interpretiralo zakonodajalčev namen pri sprejemanju zakonodaje, neutemeljeni in jih Upravno sodišče zavrača. Po pojasnjenem za odločitev Upravnega sodišča tudi niso relevantni dokazi za vpogled v zakonodajno gradivo, navedeno na 20. in 21. strani tožbe (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o integriteti in preprečevanju korupcije, amandma (k 2. členu) z dne 16.03.2011, amandma (k 12. členu) z dne 10.05.2011 in Predlog Zakona o interventnih ukrepih za zaježitev epidemije COVID-19 in omilitve njenih posledic za državljane in gospodarstvo). Zato je sodišče predlagano izvedbo teh listinskih dokazov zavrnilo.
25. Neutemeljeni so tudi tožbeni ugovori v okviru katerih poskuša tožnica uspeti z navedbo, da Vrhovno sodišče določenih vidikov (tj. kaznovalne narave) postopka

³ Prim. tudi stališče Vrhovnega sodišča v sodbi v zadevi X Ips 40/2024 z dne 18. 6. 2025.

⁴ Po presoji sodišča bi lahko za takšne okoliščine na primer šlo, če bi se po izdaji stališča Vrhovnega sodišča spremenile pravne ali dejanske okoliščine, zaradi katerih prvotnega stališča ne bi bilo več mogoče uporabiti, ali če bi se spremenil materialni zakon, ki ga je uporabilo Vrhovno sodišče, če bi Vrhovno sodišče kasneje, v bistveno enakem primeru, sprejelo drugačno stališče ali pa na primer v primeru, ko bi odločitev Vrhovnega sodišča temeljila na pravni podlagi, ki bi jo kasneje Ustavno sodišče Republike Slovenije spoznalo za protiuslavno in razveljavilo.

⁵ Prim. že citirani 24. in 25. točki obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča.

in zadeve ni upoštevalo;⁶ res ni, ampak ne zato, ker bi te spregledalo, kot v tožbi nakazuje tožnica, pač pa zato, ker je kot bistveno štel, da je namen ZIntPK in ugotovitvenega postopka (drugačen in) usmerjen predvsem v preventivno delovanje toženke na področju omejevanja in preprečevanja korupcije in krepitve integritete javnega sektorja ter s tem krepitve pravne države. To izhaja iz obrazložitve v 12. in 13. točki sodbe Vrhovnega sodišča.

26. Kot že poudarjeno, bi lahko od že sprejetega stališča glede zakonske razlage prvega odstavka 35. člena ZIntPK eventualno odstopilo le Vrhovno sodišče samo, Upravno sodišče pa je na to, kar izhaja iz sodbe Vrhovnega sodišča, vezano. Neutemeljen je torej tudi tožbeni očitek, da se je toženka le „mehanistično“ sklicevala na stališče Vrhovnega sodišča, ko pa je bila vendar na to stališče vezana tudi ona sama.⁷ V tej zvezi so neutemeljene tudi tožnične navedbe, da je bila zanjo takšna razlaga prava, kot jo je zavzelo Vrhovno sodišče (in kasneje toženka) presenečenje, ker glede na dotedanjo prakso toženke ni vedela, da s sklenitvijo navedenih pravnih poslov krši prvi odstavek 35. člena ZIntPK. Ne le, da tožnica resničnosti svojih trditev o drugačni predhodni praksi toženke (kar slednja sicer zanika),⁸ sploh ni izkazala, pač pa tudi sicer ta okoliščina ne more vplivati na pravno presojo skladnosti.
27. Glede na vsebino tožbenih navedb v tej zvezi in sicer, v okviru katerih tožnica vztraja, da je narava predmetnega ugotovitvenega postopka pred toženko z več vidikov kaznovalne narave, sodišče najprej dodatno pojasnjuje, da je ugotovitev kršitve prvega odstavka 35. člena ZIntPK pomenila ugotovitev objektivne odgovornosti občine. Toženka je v zvezi s tem kot relevantna ugotavljala zgolj in samo objektivna dejstva in okoliščine. To je (prvič) povezanost funkcionarja Franca Anderliča s tožnico, ki je bila z zadevi nesporno podana, saj je pri tožnici opravljal funkcijo podžupana, (drugič) povezanost funkcionarja s podjetnikom Magrad – gradbena mehanizacija, Marjan Anderlič, s. p., in (tretjič), dejstvo, da je do poslovanja med subjekti, med katerimi je bila vzpostavljena prepoved oziroma omejitev poslovanja, dejansko prišlo. O vseh teh okoliščinah ni spora. Med strankama tudi ni sporno, da je tožnica – občina (kot samoupravna) lokalna skupnost eden od subjektov, ki so del javnega sektorja, za katere se uporablja ZIntPK in torej tudi zavezanica iz prvega odstavka 35. člena ZIntPK.⁹
28. Subjektivna odgovornost Občine Šmarješke Toplice za presojo pravilnosti in zakonitosti izpodbijanega akta ni relevantna in se z izpodbijanim aktom ni

6 Glede ustavne vloge Vrhovnega sodišča primerjaj stališča Ustavnega sodišča v odločbi v zadevi U-I-302/09, Up-1472/09, U-I-139/10, Up-748/10 z dne 12. 5. 2011, predvsem 13. točko obrazložitve.

7 Četudi se sama morda z njim tudi ne bi strinjala.

8 Na podlagi stališča Upravnega sodišča v zadevi I U 944/2023, ki je bilo sprejeto 27. 12. 2023 in se nanaša na ugotovitve toženke v letu 2023 (in v zvezi s katerim je bilo sprejeto obravnavano revizijsko stališče), je mogoče sklepati, da ima prav toženka, ki v tej zvezi trdi, da je Vrhovno sodišče z zgornjo sodbo potrdilo njeno dotedanjo prakso.

9 Da se za organ ali organizacijo javnega sektorja šteje tudi občina, izhaja tudi iz sodbe Vrhovnega sodišča X Ips 55/2024 z dne 12. 3. 2025, 21. točka obrazložitve.

ugotavljala.¹⁰ Razen tega je toženka z izpodbijanim aktom le ugotovila kršitev ZIntPK, ne pa tudi tožnici izrekla prekrškovne oziroma kazenskoopravne sankcije. V obravnavanem ugotovitvenem postopku tudi ni bilo relevantno vprašanje subjektivne odgovornosti župana (ali drugih oseb), saj se nanj(e) izpodbijani akt ne nanaša.¹¹

29. Zato za presojo v tem upravnem sporu tudi niso bistveni ponavljajoči se ugovori tožnice v smeri, da je (ona oziroma njen župan) vselej ravnala skrbno, da je zasledovala največjo korist svojih občanov in smotrno porabo javnih sredstev, da ni nikoli favorizirala nobenega od izvajalcev, da je tudi v zvezi s temi storitvami pogodbe v okviru evidenčnega naročila zbrala več konkurenčnih ponudb ter ustrezno preverila njihovo ceno, nato pa je izbrala tistega izvajalca, ki je v takšnem konkurenčnem in odprtem postopku ponudil najnižjo ceno in da je Magrad vse svoje obveznosti izpolnil z največjo možno mero skrbnosti, da so bile njegove storitve izvedene zelo kvalitetno in ob ugodnih cenah in tako dalje. Očitki, da toženka ni pravilno oziroma popolno ugotovila dejanskega stanja, ker v postopku ni ugotavljala dejstev v tej smeri, so zato neutemeljeni. Sodišče zato tudi ni izvedlo predlaganega dokaza za zaslišanje tožničinega župana, saj je bilo njegovo zaslišanje predlagano za dokazovanje izključno teh dejstev.
30. Iz teh in drugih, v tej sodbi že poudarjenih razlogov, sodišče na tem mestu ponovno kot nerelevantne zavrača tožbene primerjave predmetnega ugotovitvenega postopka pred toženko s kazenskimi postopki in sankcioniranjem kršiteljev ter nadaljnje navedbe o potencialni kršitvi načela pravne varnosti, ker določba prvega odstavka 35. člena ZIntPK po merilih načela zakonitosti, ki velja v kazenskem oziroma prekrškovnem pravu, naj ne bi bila dovolj določna (tj. za uporabo izpodbijanega akta v morebitnih prekrškovnih postopkih zoper župana ali druge odgovorne osebe, ki bodo lahko sledili obravnavanemu). Neutemeljena je navedba, da je treba predmetni postopek kvalificirati kot kazenski postopek v smislu 6. člena prakse ESČP v zadevi Engel in drugi proti Nizozemski (sodba ESČP z dne 8. 6. 1976, 82. in 83. točka).¹² Prvi odstavek 35. člena ZIntPK je v obravnavanem kontekstu usmerjen v preventivno delovanje toženke na področju krepitve integritete javnega sektorja in nima kaznovalnega namena.¹³ Tudi objava ugotovitev oziroma kot navaja tožnica „sankcija“ kršitve omejitve oziroma prepovedi poslovanja (kar sicer niti ni predmet obravnavanega postopka) po presoji sodišča ni „ukrep, ki bi bil namenjen kaznovanju“, pač pa zgornjemu ter dodatno zagotavljanju transparentnosti delovanja ter enotni razlagi zakonskih določb za preprečevanje prihodnjih kršitev. Glede na to, da se okvir obravnavanega spora nanaša izključno na tožnico in na presojo pravilnosti in

10 Prim. na primer tudi sodbi Upravnega sodišča I U 944/2023 z dne 17. 12. 2023 in III U 7/2023 z dne 6. 3. 2026, 29. točka obrazložitve.

11 V morebitnem prekrškovnem postopku, ki bi ga toženka vodila zoper župana, bi bil lahko zaključek drugačen, saj bo toženka morala presoditi tudi subjektivni odnos župana do kršitve. Pri ugotovitvenem postopku pa se tega subjektivnega odnosa niti ne presoja.

12 Ta merila so: opredelitev kršitve oziroma njena umestitev v predpisu, narava kršitve, vrsta in teža zagrožene sankcije.

13 Prim. tudi stališče Vrhovnega sodišča v 12. in 13. točki obrazložitve sodbe X Ips 55/2024.

zakonitosti Ugotovitev o konkretnem primeru z dne 23. 3. 2026, tožnica s tem, kar trdi, ne more uspeti; kar velja za prekrškovne oziroma kazenske postopke, za obravnavani spor ni relevantno.

31. Sodišče ugotavlja, da iz izreka izpodbijanega akta ne izhaja to, kar trdi tožnica, da bi toženka ugotovila, da so ti pravni posli nični. Toženka je v okviru svojih pristojnosti¹⁴ namreč zgolj v obrazložitvi izpodbijane odločbe ugotovila, da so v 1. točki izreka navedeni posli nični, v zvezi s tem citirala določbo devetega odstavka 35. člena ZIntPK in pravilno dodala, da o uveljavljanju ničnosti pogodbe ali posla odloča za to pristojno sodišče po določbah Obligacijskega zakonika (OZ). Razen tega pa tožnica z ugovori, da naj bi toženka s to odločitvijo posegla v ustavno zagotovljene pravice Magrad, s. p., do zasebne lastnine in svobodne gospodarske pobude (33. in 74. člena Ustave), ne uveljavlja kršitve svojih pravic, pač pa kršitev pravic tretjega. Upoštevajoč subjektivno koncepcijo upravnega spora (2. člen ZUS-1) sodišče tega ugovora ne bo presojalo.
32. Sodišče šteje, da je s tem odgovorilo na vse bistvene tožbene navedbe, ki jih je v tem delu štelo za relevantne za odločitev v tem sporu.¹⁵
33. Po presoji sodišča je torej toženka upoštevala vse za odločitev relevantne predpise, v obrazložitvi izpodbijanega akta pa se je toženka tudi v zadostni meri in prepričljivo opredelila do vseh pravno relevantnih dejstev in okoliščin, ki jih je tožnica uveljavljala v postopku. Do pomanjkanja razlogov in s tem kršitve 214. člena Zakona o splošnem upravnem postopku ni prišlo.
34. Toženka je tožnici pred izdajo izpodbijanega akta tudi poslala osnutek ugotovitev in ji dala možnost, da se o ugotovitvah toženke izjavi (sedmi odstavek 13. člena ZIntPK). Tožnica je na osnutek ugotovitev dne 3. 12. 2025 podala obrazloženo izjasnitev, do katere se je toženka v izpodbijanem aktu tudi opredelila. Tudi s tega vidika torej tožba ni utemeljena. Razen tega, da trdi, da je ugotovitveni postopek kaznovalne narave, pa tožnica ne pojasni, zakaj meni, da bi bilo ob vsem tem v njeni zadevi pomembno, da bi ji toženka zagotovila možnost, da bi ji lahko tožnica svoja stališča predstavila še na ustni obravnavi.¹⁶ Sodišče zato utemeljenosti tega tožbenega ugovora niti ne more v popolnosti preizkusiti.
35. Izpodbijani akt je po navedenem pravilen in zakonit, tožbene navedbe pa neutemeljene. Ker sodišče tudi ni našlo kršitev, na katere pazi po uradni dolžnosti, je tožbo na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo.

K II. točki izreka

¹⁴ Prim. sodbo Upravnega sodišča III U 7/2023 z dne 6. 3. 2026, 31. točka obrazložitve.

¹⁵ Prim. stališče Vrhovnega sodišča v sodbi v zadevi X Ips 47/2024 z dne 29. 5. 2025.

¹⁶ Kot navedeno že zgoraj, pa tudi sicer to, da je postopek kaznovalne narave, ne drži. Ne po namenu in ne po sankciji. Tudi sicer iz izpodbijanega akta ni videti, da bi toženka izven ustne obravnave izvajala dokaze (npr. zasliševala priče), kar bi lahko odpiralo drug nivo razprave. Prim. stališče Vrhovnega sodišča v zadevi X Ips 57/2025 z dne 10. 6. 2026.

36. Odločitev o stroških postopka temelji na četrtem odstavku 25. člena ZUS-1, po katerem v primeru, če sodišče tožbo zavrne, trpi vsaka stranka svoje stroške postopka.

PRAVNI POUK:

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

Ljubljana, 23. junij 2026

Višja sodnica
Nataša Jeromel Fišer