



VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

SKLEP

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovna sodnika in sodnica mag. Tatjana Steinman kot predsednica ter dr. Erik Kerševan in Marko Prijatelj kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke mag. Mateje Špes kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: [redacted] ki ga zastopa Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk, o. p., d. o. o., Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Vlada Republike Slovenije, Ljubljana, njo pa Državno odvetništvo,

ob sodelovanju strank z interesom: 1. [redacted]
[redacted] 2. [redacted] 3. **JAVNI ZAVOD
RADIO TELEVIZIJA SLOVENIJA**, Kolodvorska 2, Ljubljana in 4. [redacted]
[redacted] ter 5. [redacted]
[redacted] ki ju oba zastopa Klementina Zeme, odvetnica v Novem mestu,

zaradi **razrešitve članov Nadzornega sveta RTV Slovenija –časne odredbe,**

o **pritožbah tožene stranke ter 4. in 5. stranke z interesom** zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 704/2020-25 z dne 29. 7. 2020,

na seji **10. septembra 2020**

SKLENILO:

- I. Pritožbama se ugodi, sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije, I U 704/2020-25 z dne 29. 7. 2020, se razveljavi in se zadeva vrne temu sodišču, da opravi nov postopek.
- II. Odločitev o pritožbenih stroških se pridrži za končno odločbo.

OBRAZLOŽITEV:

1. Tožnik je 19. 6. 2020 vložil tožbo zoper sklep Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanja Vlada), št. 01415-17/2020/3 z dne 16. 4. 2020, s katerim ga je ta skupaj s še dvema drugima članoma razrešila z mesta člana Nadzornega sveta RTV Slovenija (v nadaljevanju Nadzorni svet, 1. točka sklepa Vlade) in hkrati za preostanek mandata imenovala tri nove člane (2. točka sklepa Vlade). Po tožbenih navedbah naj bi Vlada s tem posegla v tožnikovi ustavni pravici iz 39. in 44. člena Ustave Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava). Hkrati s tožbo je tožnik vložil predlog za izdajo začasne odredbe, ki ga je na poziv sodišča umaknil z vlogo z dne 6. 7. 2020. Dne 24. 7. 2020 je sodišču prve stopnje predlagal, da o tožbenem zahtevku odloči brez odlašanja, če to ni mogoče, pa naj izda začasno odredbo po uradni dolžnosti.
2. Z izpodbijanim sklepom je sodišče prve stopnje na podlagi tretjega odstavka 66. člena v zvezi z 32. členom Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) po uradni dolžnosti izdalo začasno odredbo, s katero je do pravnomočne odločitve v upravnem sporu zadržalo pravno učinkovanje navedenega sklepa Vlade. V obrazložitvi izpodbijanega sklepa je pojasnilo, da je izdaja začasne odredbe nujna zaradi zagotovitve učinkovitega sodnega varstva tožnikovih ustavnih pravic, v katere naj bi bilo poseženo s sklepom Vlade. Ker upravni spori običajno trajajo dlje časa, sodne odločbe v tem sporu pa še ni bilo mogoče izdati, bi lahko tožnikov mandat do meritorne odločitve v upravnem sporu (skoraj) že potekel. To pa bi pomenilo, da uveljavitev njegove pravice ne bi bila več možna oziroma smiselna. Po presoji sodišča prve stopnje začasna odredba ne posega v javno korist, saj je zakonito delovanje Nadzornega sveta javnega zavoda RTV Slovenija (v nadaljevanju RTV) v javnem interesu. Ker je toženka ustanoviteljica tega javnega zavoda, pa z začasno odredbo ni poseženo niti v njeno korist.
3. Zoper navedeni sklep vlaga toženka (v nadaljevanju pritožnica) pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov. Navaja, da ni podana procesna predpostavka za odločanje o začasnih odredbi, saj tožnik tožbe ni vložil pravočasno. Ker gre za njuno zadevo, procesni rok za vložitev tožbe zaradi epidemije COVID-19 ni prenehal teči in se je iztekel 18. 5. 2020. Meni, da bi bilo tožbo treba zavreči tudi iz razloga, ker zanjo

niso izpolnjeni pogoji iz 4. člena ZUS-1. Nadalje navaja, da ji je zaradi začasne odredbe onemogočeno izvrševanje ustanoviteljskih pravic v Nadzornem svetu. Časa, v katerem svojih pravic ne bo mogla uveljavljati, kljub morebitnem kasnejšem uspehu v upravnem sporu, ne bo mogla nadomestiti. Zato ji nastaja nenadomestljiva škoda, poseženo pa je tudi v njeno ustavno pravico iz 23. člena Ustave. Tega sodišče prve stopnje pri odločanju ni upoštevalo. Meni, da je bilo z začasno odredbo poseženo tudi v pravni položaj novoimenovanih članov Nadzornega sveta, sodišče prve stopnje pa se do tega ni opredelilo. Novoimenovanim članom tudi ni omogočilo sodelovanja v postopku. Poleg tega ni pojasnilo, zakaj domnevno kršenim pravicam razrešenih članov daje večjo težo kot domnevno kršenim pravicam novoimenovanih članov. Sama sicer meni, da domnevno varstvo ustavnih pravic razrešenih članov ne more biti nosilni razlog za izdajo ureditvene začasne odredbe. Iz ustaljene upravnosodne prakse namreč izhaja, da imenovanje v Nadzorni svet ni posameznikova pravica, članstvo v njem pa ne predstavlja izvrševanja te pravice. Sodišču prve stopnje še očita, da svoje odločitve ni ustrezno utemeljilo in da je odstopilo od ustaljene sodne prakse. Zato bi lahko šlo za arbitrarno odločitev, ki pomeni kršitev 22. člena Ustave. Pritožnica v preostalem delu pritožbe podaja stališča glede pravne podlage za razrešitev članov Nadzornega sveta.

4. Zoper navedeni sklep vlagata pritožbo tudi stranki z interesom, novoimenovana člana Nadzornega sveta (v nadaljevanju tudi pritožnika), ki navajata, da sta 31. 7. 2020 vložila zahtevo za vključitev v postopek, o kateri še ni odločeno. V pritožbi najprej opozarjata na vprašanje pravočasnosti in dopustnosti tožbe kot procesne predpostavke za izdajo začasne odredbe. Navajata, da obravnavani sklep Vlade po dosednji upravnosodni praksi ni upravni akt, niti z njim ni poseženo v človekove pravice. Nadalje navajata, da sodišče prve stopnje ni natančno utemeljilo tožnikove težko popravljive škode. Sodišče prve stopnje tudi ne bi smelo zadržati izvrševanje celotnega sklepa Vlade. Ker ostala dva razrešena člana zoper sklep Vlade nista sprožila upravnega spora, je sklep Vlade v tem delu pravnomočen. Posledično je pravnomočen tudi za dva novoimenovana člana. Z začasno odredbo je bilo sicer poseženo v pravni položaj vseh novoimenovanih članov, saj so ti svojo funkcijo že začeli izvrševati. Kršena jim je bila tudi pravica do izjave oziroma ustavna pravica iz 22. člena Ustave. V preostalem delu pritožbe zagovarjata stališče, da omejitvenih pogojev za razrešitev člana Nadzornega sveta ni. Vrhovnemu sodišču predlagata, naj izpodbijani sklep v celoti odpravi. Zahtevata tudi povrnitev pritožbenih stroškov.
5. Tožnik je na pritožbi podal pravočasen odgovor, v katerem nasprotuje pritožbenim navedbam. Najprej poudarja, da je tožbo vložil pravočasno, saj ne gre za nujno zadevo v smislu 83. člena Zakona o sodiščih (v nadaljevanju ZS). Nadalje zavrača navedbe, da toženki nastaja nenadomestljiva škoda in da ji je onemogočeno izvajanje ustanoviteljskih pravic. Zavrača tudi navedbe, da je bilo z začasno

odredbo poseženo v pravni položaj novoimenovanih članov. Navaja še, da v sklepu Vlade ni naveden razlog za razrešitev, sklep pa tudi sicer nima nobene obrazložitve. Meni, da iz Zakona o Radioteleviziji Slovenija (v nadaljevanju ZRTVS-1) ne izhaja, da mora sestava Nadzornega sveta odražati zastopanost političnih strank, ki sestavljajo vsakokratno koalicijo. Zato je s strani toženke podana interpretacija ustanoviteljske funkcije v nasprotju s prvim odstavkom 2. člena ZRTVS-1, ki ustanoviteljici med drugim nalaga zagotovitev institucionalne avtonomije in uredniške neodvisnosti RTV. Vrhovnemu sodišču predlaga, naj pritožbi zavrne, pritožnikom pa naloži plačilo stroškov odgovora na pritožbi.

6. Pritožbi sta utemeljeni.
7. V zvezi s procesnimi predpostavkami za izdajo začasne odredbe, se je moralo Vrhovno sodišče opredeliti do pritožbenih ugovorov o dopustnosti in pravočasnosti tožbe, saj je začasno odredbo v upravnem sporu mogoče izdati samo v primeru, da je vložena tožba in da so izpolnjeni pogoji za njeno obravnavanje.
8. V zvezi s tem je treba najprej opozoriti na razvoj in spremembo sodne prakse Ustavnega sodišča¹ in Vrhovnega sodišča² v zvezi s sodnim varstvom pri razrešitvah oseb s funkcij ali vodstvenih položajev v organih ali osebah javnega prava s strani nosilcev oblasti. Na podlagi tega razvoja prava je v vsakem posameznem primeru treba presoditi, ali je zoper oblastveno odločitev o razrešitvi posameznika, ki je bil na tako funkcijo ali položaj imenoval ali izvoljen, z zakonom vzpostavljeno sodno varstvo. V takem primeru lahko ta oseba varuje v upravnem sporu svoj pravni interes, da v njeno opravljanje funkcije oziroma vodstvenega položaja ni nezakonito poseženo. Odločitev o njeni razrešitvi je tedaj upravni akt (2. člen ZUS-1), ki je lahko predmet izpodbijanja v upravnem sporu in presoje njegove formalne in vsebinske zakonitosti.
9. Glede na navedena stališča je tudi v primeru razrešitve člana Nadzornega sveta po ZRTVS-1 mogoče ugotoviti, da imajo člani Nadzornega sveta štiriletni mandat (peti odstavek 26. člena). Čeprav zakon primerov predčasnega prenehanja takega mandata ne ureja izrecno, pa je razloge za tako prenehanje mogoče ugotoviti z interpretacijo sedmega odstavka 26. člena ZRTVS-1, ki določa, da se „za nadomestitev člana Nadzornega sveta, ki mu je zaradi neizpolnjevanja pogojev za imenovanje oziroma izvolitev predčasno prenehal mandat ali če je odstopil sam“

1 Prim. odločbo Ustavnega sodišča U-I-157/17-11 z dne 5. 4. 2018.

2 Prim. sodbe VSRS X Ips 11/2018 z dne 14. 3. 2019, X Ips 31/2018 in X Ips 13/2018, obe z dne 27. 5. 2020.

smiselno uporabljajo določbe tega zakona o nadomestitvi članov Programskega sveta. Iz zakona torej izhajata dva primera predčasnega prenehanja mandata člana Nadzornega sveta: če ne izpolnjuje (več) pogojev za imenovanje ali če odstopi sam.

10. Na podlagi zakona je torej vzpostavljeno posebno pravno varstvo člana Nadzornega sveta, da drugi organi v njegov položaj ne bodo posegali mimo ali preko primerov oziroma razlogov določenih z ZRTVS-1. To pravno varstvo je odraz avtonomije RTV Slovenije, ki jo član njenih organov varuje tudi z uveljavljanjem sodnega varstva svojega pravnega položaja.³ Ker gre pri razrešitvi člana Nadzornega sveta torej za pravno varovan položaj, je v primeru, da vanj poseže Vlada (ali drug organ) pri izvrševanju svojih enostranskih, oblastvenih pooblastil, kar po vsebini pomeni izvrševanje upravne funkcije, odločitev o tem upravni akt, ki je lahko predmet sodnega varstva v upravnem sporu (2. člen ZUS-1).⁴
11. Ta sklep narekuje tudi ustavnoskladna razlaga zakona, saj je prav zaradi zakonsko zagotovljene avtonomije RTV,⁵ ki ima svoj temelj tudi v določbah Ustave,⁶ treba upoštevati, da mora biti organom RTV zagotovljena stalnost in da je mogoče v njihovo sestavo posegati le v primerih, izrecno določenih z zakonom. O tem, da so taki razlogi za predčasno prenehanje mandata morebiti pomanjkljivi, kot to navaja toženka, pa se Vrhovno sodišče ne more opredeliti, saj je njihova določitev v pristojnosti zakonodajalca.
12. Glede vprašanja pravočasnosti tožbe kot druge procesne predpostavke za izdajo začasne odredbe Vrhovno sodišče pritrjuje tožniku, da obravnavani upravni spor ne predstavlja nujne zadeve po 83. členu ZS. Rok za vložitev tožbe zoper izpodbijani upravni akt je tako na podlagi Zakona o začasnih ukrepih v zvezi s sodnimi, upravnimi in drugimi javnopravnimi zadevami za obvladovanje širjenja nalezljive bolezni SARS-CoV-2 (COVID-19) (ZZUSZDJZ) začel teči s 1. 6. 2020 in je zato tožba, vložena 19. 6. 2020, pravočasna. V zvezi z vprašanjem pravočasnosti tožbe je treba tudi opozoriti, da napačnost pravnega pouka osebi, ki je z upravnim aktom prizadeta v njenem pravno varovanem položaju, ne sme biti v škodo. To velja tudi za odsotnost pravnega pouka v sklepu Vlade, saj njegova opustitev ni bila predmet spregleda, temveč toženka ves čas postopka vztraja, da sodno varstvo zoper sklep Vlade sploh ni dovoljeno. Zato je ob odsotnosti takega pravnega pouka v okoliščinah obravnavane zadeve tožbo zoper izpodbijani sklep Vlade v vsakem primeru šteti za pravočasno.

3 Prim. sklepa VSRS I Up 78/2020 z dne 8. 7. 2020 (14. točka obrazložitve) in I Up 247/2017 z dne 15. 12. 2007 (15. točka obrazložitve).

4 O navedenih kriterijih glej sodbo VSRS X Ips 11/2018 (16. točka obrazložitve).

5 Prim. prvi odstavek 2. člena ZRTV-1.

6 Prim. prvi odstavek 39. člena Ustave.

13. Pritožba toženke pa je utemeljena glede ugovora, da sodišče prve stopnje ni utemeljilo svoje odločitve v delu, ki se nanaša na vprašanje varovanja javnega interesa, torej presoje sorazmernosti med varstvom tožnika pred nastankom težko popravljive škode ter posegi v javni interes. Tudi v primeru, da je izdana začasna odredba po uradni dolžnosti na podlagi tretjega odstavka 66. člena ZUS-1, je namreč glede pogojev za njeno izdajo treba upoštevati 32. člen ZUS-1, ki izrecno določa, da mora sodišče pri odločanju o začasni odredbi skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. Skladno s tem se mora o navedeni presoji sodišče tudi ustrezno opredeliti, česar pa v obravnavani zadevi zgolj z navedbo, da je zakonito delovanje Nadzornega sveta v javnem interesu, ni storilo.
14. Pritožba strank z interesom je utemeljena v delu, ki se nanaša na kršitev pravice do sodelovanja in izjave v postopku z odločitvijo sodišča prizadetih oseb, torej tistih, na katere se začasna odredba nanaša. Stranki z interesom v tem upravnem sporu (novoimenovana člana Nadzornega sveta) kot pritožnika namreč utemeljeno ugovarjata, da jima možnost udeležbe in izjave v postopku izdaje začasne odredbe nezakonito ni bila dana in da ju sodišče pred izdajo začasne odredbe po uradni dolžnosti tudi ni obvestilo o teku upravnega spora (19. člen ZUS-1), čeprav je očitno, da odločitev sodišča posega tudi v njune pravice oziroma na zakon oprte osebne koristi. Oba navedena pritožnika sta mandat članov Nadzornega sveta po neprerekanih dejstvih že začela uresničevati. Prav tako je pritožba utemeljena v delu, da se do vprašanja sorazmernosti posega v pravice novoimenovanih članov, v položaj katerih je bilo poseženo z začasno odredbo, sodišče prve stopnje ni opredelilo in tega ni vključilo v presojo, kar bi pa moralo storiti po drugem odstavku 32. člena ZUS-1.
15. Glede na navedeno, so v tem primeru podane kršitve določb postopka, ki so vplivala na pravilnost in zakonitost izdaje izpodbijanega sklepa o začasni odredbi (drugi in tretji odstavek 75. člena ZUS-1), pomenijo pa tudi nedopusten poseg v pravico iz 22. člena Ustave. Zato je pritožbam toženke ter strank z interesom treba ugoditi in začasno odredbo razveljaviti, v ponovljenem postopku pa, če tožnik predlaga izdajo začasne odredbe, navedene kršitve odpraviti.
16. V nadaljnjem postopku je namreč neustrezna podlaga za odločanje o začasni odredbi tretji odstavek 66. člena ZUS-1, na katerega je svojo odločitev oprlo sodišče prve stopnje. Ta določba o izdaji začasne odredbe po uradni dolžnosti se uporabi le v sporih o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin pred dejanjem, ki vanje posega, če tožnik zahteva prepoved nadaljevanja dejanja in sprejetje ukrepov za vzpostavitev zakonitega stanja, če nezakonito dejanje še traja

(drugi odstavek 66. člena ZUS-1 v zvezi z drugim odstavkom 33. člena ZUS-1). Takega zahtevka pa v sporu, v katerem se izpodbija posamični (upravni) akt ni mogoče postaviti, saj ne gre za izpodbijanje dejanja, temveč za odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi.

17. Ker je Vrhovno sodišče na podlagi predhodne spremembe in razvoja sodne prakse izpodbijani akt opredelilo kot upravni akt, kar lahko vpliva na oblikovanje vsebine tožbenih ugovorov in zahtevkov ter ustreznih vsebinskih ugovorov na tožbo, je sodišče prve stopnje dolžno strankam upravnega spora v kontradiktornem postopku zagotoviti, da temu ustrezno dopolnijo svoje vloge. V zvezi s tem je treba v ponovljenem postopku tožniku tudi omogočiti, da po svoji presoji lahko (ponovno) oblikuje ustrezen predlog za izdajo začasne odredbe skladno z 32. členom ZUS-1, drugim strankam upravnega spora pa, da se do morebitnega predloga opredelijo v primernem roku, preden bo o njem odločeno.
18. Zato mora sodišče prve stopnje v ponovljenem postopku o tem upravnem sporu skladno z 19. členom ZUS-1 po uradni dolžnosti obvestiti tudi osebo, ki se postopka še ni udeleževala kot stranka z interesom (novoimenovanega člana Nadzornega sveta).

K II. točki izreka

19. Odločitev o pritožbenih stroških se pridrži za končno odločbo (tretji odstavek 165. člena Zakona o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ljubljana, 10. september 2020

Predsednica senata
mag. Tatjana Steinman, l. r.