



VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE

Priloga 8

SKLEP

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnika in sodnica Nataša Smrekar kot predsednica ter dr. Erik Kerševan in Marko Prijatelj kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Mateje Fakin kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **1. M [REDACTED] M [REDACTED]** Štihova 18, Ljubljana, in **2. P [REDACTED] M [REDACTED]** Kettejeva ulica 21, Maribor, ki ju 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, Ljubljana,

ob sodelovanju strank z interesom: **1. I [REDACTED] O [REDACTED] [REDACTED]** **2. JAVNI ZAVOD RADIO TELEVIZIJA SLOVENIJA**, Kolodvorska 2, Ljubljana, in **3. dr. B [REDACTED] R [REDACTED]**, ter **4. D [REDACTED] Z [REDACTED] [REDACTED]** ki ju zastopa Klementina Zeme, odvetnica v Novem mestu, in **5. A [REDACTED] T [REDACTED] [REDACTED]**

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

o **pritožbah tožene stranke ter 3. in 4. stranke z interesom** zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 704/2020-68 z dne 29. 9. 2020,

na seji **4. novembra 2020**

SKLENILO:

- I. Pritožbama se delno ugotovi tako, da se sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 704/2020-68 z dne 29. 9. 2020 spremeni tako, da se glasi:
 1. Zahtevi za izdajo začasne odredbe se ugotovi tako, da se do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu zadrži pravno učinkovanje sklepa Vlade Republike Slovenije, št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020, in sicer:
 - v delu, ki se nanaša na razrešitev M [REDACTED] M [REDACTED] in P [REDACTED] M [REDACTED] z mesta članov Nadzornega sveta RTVS,
 - v delu, ki se nanaša na imenovanje dveh novih članov Nadzornega sveta RTVS.
 2. Vlada Republike Slovenije določi, kateri od novoimenovanih članov iz sklepa Vlade Republike Slovenije, št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020, opravlja funkcijo člana Nadzornega sveta RTVS.
 3. Zahteva za izdajo začasne odredbe se zavrže v delu, ki se nanaša na razrešitev I [REDACTED] O [REDACTED]
- II. V preostalem delu se pritožbi zavrneta.
- III. Odločitev o pritožbenih stroških se pridrži za končno odločbo.

OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijanim sklepom je sodišče prve stopnje v ponovljenem postopku¹ na podlagi drugega odstavka 32. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ugodilo zahtevi za izdajo začasne odredbe in do pravnomočne odločitve v upravnem sporu zadržalo pravno učinkovanje sklepa Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju Vlada), št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020 (I. točka izreka), odločitev o stroških pa je pridržalo do končne odločitve v zadevi (II. točka izreka). Z navedenim sklepom je Vlada razrešila tožnika (M [REDACTED] M [REDACTED]), tožnico (P [REDACTED] M [REDACTED]) in prvo stranko iz interesom v tem upravnem sporu z mesta članov Nadzornega sveta RTV Slovenija (v nadaljevanju Nadzorni svet, 1. točka sklepa Vlade) in hkrati za preostanek mandata imenovala tri nove člane² (2. točka sklepa Vlade).

¹ Vrhovno sodišče je s sklepom I Up 117/2020 z dne 10. 9. 2020 razveljavilo sklep Upravnega sodišča I U 704/2020-25 z dne 29. 7. 2020, s katerim je sodišče prve stopnje po uradni dolžnosti izdalo začasno odredbo z isto vsebino kot s sedaj izpodbijanim sklepom, in zadevo vrnilo sodišču prve stopnje, da opravi nov postopek.

² V tem upravnem sporu tretja, četrta in peta stranka z interesom.

2. Sodišče prve stopnje je v obrazložitvi izpodbijanega sklepa po obsežnem povzetku poteka dosedanjega postopka, navedb strank in strank z interesom ter sodne prakse navedlo, da sta tožnika v predlogu za izdajo začasne odredbe, tudi s citiranjem stališč relevantne akademske stroke, prepričljivo utemeljila nastanek težko popravljive škode, ki bi jima nastala zaradi predčasne razrešitve z mesta članov Nadzornega sveta, pa tudi nastanek težko popravljive škode za javni interes. S tem sta izkazala, da bi bila škoda, ki bi jima nastala, težko popravljiva, „medtem ko je ustavnopravna in zakonska institucionalna opredelitev vloge in pristojnosti Nadzornega sveta in s tem tudi posameznega člana Nadzornega sveta opredeljena z določili“ Zakona o Radioteleviziji Slovenija (v nadaljevanju ZRTVS-1) in Ustavo Republike Slovenije (v nadaljevanju Ustava), zlasti njenim 39. členom. Po oceni sodišča prve stopnje sta tožnika prepričala tudi z navedbami, da z izdajo začasne odredbe v skladu z načelom sorazmernosti ne bodo prizadete koristi nasprotne stranke, niti pravice in pravne koristi treh novoimenovanih članov. Prav tako pa ne bo prizadeta javna korist, saj delovanje Nadzornega sveta ne bo onemogočeno, ampak bo ta deloval v prvotni sestavi aktualnega mandata.

3. Zoper navedeni sklep vlaga toženka (v nadaljevanju tudi pritožnica) pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov. Vztraja, da tožba ni bila vložena pravočasno. Poleg tega meni, da je treba tožnikovo spremembo tožbe šteti za novo tožbo, saj tožnik z njo namesto posega v ustavni pravici do svobode izražanja in sodelovanja pri upravljanju javnih zadev uveljavlja poseg v ustavno pravico do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Ker se redni upravni spor (2. člen ZUS-1) in subsidiarni upravni spor (4. člen ZUS-1) izključujeta, sodišče prve stopnje tožniku ne bi smelo omogočiti spremembe tožbe oziroma bi moralo presojeti izpolnjenost formalnih pogojev za novo tožbo. Nadalje navaja, da sodna praksa, na katero se je sklicevalo sodišče prve stopnje, ne obravnava enakega dejanskega stanja. Sama pa, ob sklicevanju na sodno prakso Vrhovnega sodišča, poudarja, da je imenovanje na vodstveni položaj v javnem sektorju privilegij in ne pravica posameznika ter da izdaja začasne odredbe ni namenjanja uvajanju splošne suspenzivnosti tožbe. Meni še, da sklepa ni mogoče preizkusiti, ker iz njegove obrazložitve ni razvidno, kaj sploh predstavlja javni interes, v katerega naj bi bilo poseženo z izpodbijanem sklepom Vlade, niti kakšno težjo popravljivo škodo naj bi brez izdaje začasne odredbe utrpela tožnik in javni interes (slednje ne izhaja niti iz tožnikovega predloga). Le sklicevanje sodišča prve stopnje na stališče „relevantne akademske stroke“ preizkusa izpodbijanega sklepa ne omogoča. Poleg tega tudi ni jasno, kako naj bi prišlo do posega v javno korist, sodišče prve stopnje pa tudi ni presojalo in tehtalo posegov v posamezne pravne položaje. Sodišču prve stopnje očita še, da se ni opredelilo do navedb, da ji bo kot ustanoviteljici Radiotelevizije Slovenija (v nadaljevanju RTVS) za čas trajanja ureditvene začasne odredbe onemogočeno izvrševanje ustanoviteljske pravice v Nadzornem svetu, povezane z zagotavljanjem financiranja izvajanja javne službe. S tem ji namreč nastaja hujša

nepopravljiva škoda, poseženo pa je tudi v njeno ustavno pravico do učinkovitega sodnega varstva iz 23. člena Ustave. Glede na navedeno Vrhovnemu sodišču predlaga, naj izpodbijani sklep razveljavi in tožbo zavrže, podrejeno pa, naj izpodbijani sklep razveljavi in zadevo vrne v novo sojenje drugemu senatu Upravnega sodišča.

4. Zoper navedeni sklep vlagata pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov tudi tretja in četrta stranka z interesom. Sodišču prve stopnje očitata, da v skladu z napotilom iz sklepa Vrhovnega sodišča I Up 117/2020 ni zagotovilo kontradiktornega postopka, niti ni utemeljilo, kako so izpolnjeni pogoji za izdajo začasne odredbe po 32. členu ZUS-1, zato je obrazložitev izpodbijanega sklepa pomanjkljiva in je ni mogoče preizkusiti. Trdita, da je sodišče prve stopnje z izdajo začasne odredbe poseglo v že pravnomočna razmerja, in sicer v razrešitev P. M. in I. O. ki zoper sklep Vlade nista sprožili upravnega spora, zato je ta del sklepa postal pravnomočen, ter v imenovanje A. T. in D. Z. ki sta bila imenovana na njuni mesti. Menita, da začasna odredba ni dopustna tudi iz razloga, ker izpodbijani sklep Vlade v skladu z drugim odstavkom 64. člena ZUS-1 ne more biti odpravljen, saj je bi že izvršen, zato lahko sodišče le ugotovi njegovo nezakonnost, tožnika pa napoti na povrnitev škode. Sodišče prve stopnje se do navedenega ni opredelilo. Poleg tega je prezrlo dejstvo, da je bilo z začasno odredbo poseženo tudi v njun mandat, pri čemer gre za isti poseg, kot ga tožnik zatrjuje zase. Navajata še, da ima Nadzorni svet pristojnosti, ki na programsko ali institucionalno avtonomijo ne morejo vplivati. Ta je zagotovljena le RTV kot javnemu zavodu, tožnik pa tudi ni izkazal, kako bi nanjo vplivala njegova razrešitev. Vrhovnemu sodišču predlagata, naj izpodbijani sklep razveljavi in predlog za izdajo začasne odredbe zavrne. Zahtevata tudi povrnitev stroškov tega postopka.
5. Tožnika sta na pritožbi podala pravočasen odgovor, v katerem nasprotujeta pritožbenim navedbam. Vrhovnemu sodišču predlagata, naj pritožbi zavrne in potrdi izpodbijani sklep Vlade, pritožnikom pa naloži plačilo stroškov odgovora na pritožbi.
6. V pritožbenem postopku so tako pritožniki kot tožnika podali nadaljnje vloge, v katerih so so opredelili do navedb nasprotnih strank.

K I. in II. točki izreka

7. Pritožbi sta delno utemeljeni.

O procesnih predpostavkah za odločitev

8. V zvezi s procesnimi predpostavkami za izdajo začasne odredbe se je moralo Vrhovno sodišče opredeliti do pritožbenih ugovorov o pravočasnosti tožbe in obsega, v katerem je s tožbo (lahko) izpodbijan sporni sklep Vlade. Začasno odredbo v upravnem sporu je mogoče izdati samo v primeru, da je vložena tožba in da so izpolnjeni pogoji za njeno obravnavanje.
9. Glede ugovora pravočasnosti tožnikove tožbe Vrhovno sodišče enako kot v predhodnem sklepu I Up 117/2020 z dne 10. 9. 2020 (12. točka obrazložitve) ponovno poudarja, da je tožba pravočasna, in ker je bilo o tem vprašanju že pravnomočno odločeno, se v njegovo ponovno presojo ni spuščalo.
10. Tudi pritožbeni ugovori, da je tožnik spremenil tožbo tako, da jo je treba šteti za novo tožbo, ki je bila vložena prepozno, ne držijo. V okoliščinah tega primera sta tako sodišče prve stopnje s svojim pozivom tožniku kot tudi sam tožnik sledila procesnim napotilom Vrhovnega sodišča iz predhodnega sklepa I Up 117/2020, na podlagi katerega je bilo ponovno odločeno o začasni odredbi. Tožnik ima prav, ko utemeljuje, da z vlogo z dne 23. 9. 2020 po vsebini ni prišlo do spremembe tožbe v delu, ki je predmet odločanja v tem upravnem sporu, saj je že v 2. točki dopolnjene tožbe z dne 6. 7. 2020, ki jo je vložil na podlagi pozivnega sklepa sodišča prve stopnje z dne 24. 6. 2020, med tožbenimi zahtevki uveljavljal odpravo izpodbijanega sklepa Vlade.³ Zgolj pravna kvalifikacija takega tožbenega zahtevka pa je za odločitev nebitvena. Glede na razvoj sodne prakse in spremenjeno pravno naziranje Vrhovnega sodišča, na kar pravilno opozarja tožnik, je prišlo do drugačne presoje pravne narave izpodbijanega sklepa Vlade, kar je bilo strankam spora razvidno (še) iz predhodnega sklepa Vrhovnega sodišča I Up 117/2020 (10. in 11. točka obrazložitve). Zato je tudi sicer skladno z zahtevami poštenega sodnega postopka (22. člen Ustave) treba v taki situaciji strankam omogočiti, da svoje vloge novim procesnim okoliščinam ustrezno prilagodijo. To je Vrhovno sodišče izrecno poudarilo v 17. točki navedenega sklepa. Ker torej tožnik ni vložil nove tožbe, je njegova tožba tudi iz tega razloga pravočasna.
11. Tožnica se je tožbi pridružila z vlogo z dne 23. 9. 2020 (točka III), ki sta jo vložila skupaj s tožnikom. Z isto vlogo je (skupaj s tožnikom) vložila tudi zahtevo za izdajo začasne odredbe. Instituta pridružitve novega tožnika tožbi ZUS-1 ne ureja, zato se skladno z 22. členom ZUS-1 glede tega upoštevajo pravila Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP). Ta v drugem odstavku 191. člena določa, da se lahko (ob pogojih iz prvega odstavka tega člena) pridruži tožniku nov tožnik. Med primeri iz prvega odstavka je določeno, da lahko toži z isto tožbo več oseb, če gre za zahtevke iste vrste, ki se opirajo na bistveno istovrstno

3 V tem je obravnavana procesna situacija bistveno drugačna od tiste, ki je bila predmet odločitve v sklepu Vrhovnega sodišča I Up 79/2015 z dne 20. 1. 2016, na katerega se sklicuje tožena stranka v svoji pritožbi.

dejansko in pravno podlago, in je podana pristojnost istega sodišča (2. točka). Za navedeno obliko formalnega sosporništva gre po presoji Vrhovnega sodišča tudi v tem primeru. Ne glede na to, da je procesni institut pridružitve tožbi urejen z ZPP, pa iz ureditve ZUS-1 izhaja tudi, da lahko položaj tožnika kot aktivne stranke v upravnem sporu (17. člen ZUS-1) oseba dobi zgolj s pravočasno tožbo, ki izpolnjuje tudi druge predpisane procesne predpostavke (36. člen ZUS-1). Ne da bi se opredeljevalo do drugih s tem povezanih procesnih vprašanj, Vrhovno sodišče poudarja, da zato iz ZUS-1 izhaja omejitev, po kateri se novi tožnik tožbi lahko pridruži le, če tožbeni rok zanj še ni potekel (28. člen ZUS-1). Glede na to, da pravni pouk v izpodbijanem sklepu Vlade sploh ni bil naveden, njegova odsotnost (tudi) tožnici ne more biti v škodo. Kot je Vrhovno sodišče že pojasnilo v predhodnem sklepu I Up 117/2020 (12. točka obrazložitve), je treba ob odsotnosti takega pravnega pouka v okoliščinah obravnavane zadeve šteti tožbo zoper izpodbijani sklep Vlade v vsakem primeru za pravočasno, oziroma bi tak rok lahko naknadno začel teči šele po prejetju navedenega sklepa Vrhovnega sodišča, s katerim je bila vzpostavljena jasna procesna situacija vsem strankam postopka.⁴ Zato je tudi tožničina pridružitve tožbi z vidika procesnih predpostavk pravočasna.

O dopustnem obsegu izdaje začasne odredbe

12. Pritožbi pa sta utemeljeni v delu, ki se nanaša na dopustni obseg izdaje začasne odredbe. Z začasno odredbo je mogoče namreč zadržati upravni akt le v izpodbijanem delu oziroma urediti le tisto razmerje, ki je med strankama sporno (32. člen ZUS-1). Tako ni mogoče izdati začasne odredbe glede tistega (dela) upravnega akta, ki s tožbo ni izpodbijan, prav tako pa tudi ne v obsegu ureditve spornega razmerja, ki bi presevalo pravni interes tiste stranke, ki izdajo začasne odredbe predlaga.
13. Vprašanje pravnega interesa za izpodbijanje sklepa Vlade je vprašanje, do katerega se bo moralo v nadaljnjem postopku opredeliti sodišče prve stopnje pri odločanju o glavni stvari tega upravnega spora. Izdajo začasne odredbe pa v tem upravnem sporu zahtevata tožnika, ki sta jo podala z isto vlogo z dne 23. 9. 2020, in v njej predlagala zadržanje nastopa učinkov izpodbijanega sklepa Vlade v celoti, torej glede razrešitve vseh treh članov Nadzornega sveta kot tudi glede imenovanja treh novih članov tega organa. Vendar imata za izdajo začasne odredbe pravni interes le v tistem delu, ki je povezan z njuno razrešitvijo, ne pa tudi glede položaja prve stranke z interesom (I. O.), ki tožbe in zahteve

⁴ Sklep Vrhovnega sodišča I Up 117/2020 z dne 10. 9. 2020 je bil sedanjemu tožničinemu pooblaščenču (ki je to postal na podlagi pooblastila z dne 22. 9. 2020) vročen 22. 9. 2020, njej osebno pa še kasneje.

za izdajo začasne odredbe zoper odločitve Vlade o njeni razrešitvi ni vložila. Ker je torej začasno odredbo mogoče izdati le v okviru pravnega interesa tožnikov, sta pritožbi utemeljeni, kolikor se nanašata na izdajo začasne odredbe glede razrešitve prve stranke z interesom.

14. Prav tako sta pritožbi deloma utemeljeni v delu, ki se nanašata na zadržanje učinkovanja izpodbijanega sklepa Vlade v delu imenovanja treh novih članov Nadzornega sveta. Sodišče lahko z začasno odredbo zadrži nastop izvrševanja funkcije novih članov Nadzornega sveta sodišče le v okviru tega, kar sta upravičena zahtevati tožnika. Zato se ob zadržanju učinkov razrešitve dveh članov Nadzornega sveta tudi zadrži do pravnomočne odločitve v upravnem sporu nadaljnje izvrševanje funkcije zgolj dvema članoma, ki sta bila imenovana na podlagi izpodbijanega sklepa Vlade.

O procesnih kršitvah pred sodiščem prve stopnje

15. Pritožbi utemeljeno uveljavljata, da je obrazložitev odločitve sodišča prve stopnje v vsebinskem delu utemeljevanja razlogov za izdajo začasne odredbe (22. točka obrazložitve sklepa sodišča prve stopnje) pomanjkljiva, vendar pa ne dosega stopnje, ko bi bila podana zatrjevana absolutna bistvena kršitev pravil postopka. Kršitev določb postopka v upravnem sporu iz tretjega odstavka 75. člena ZUS-1 v zvezi s 14. točko drugega odstavka 339. člena ZPP je namreč podana, če sodbe sodišča prve stopnje zaradi nerazumljivosti, protislovnosti, neobrazloženosti ali samo navidezne obrazloženosti ni mogoče preizkusiti.⁵ V obravnavanem primeru je razvidno, da so stranke postopka prepoznale argumente sodišča in jim v pritožbi vsebinsko obrazloženo nasprotovale, tako da je omogočen tudi preizkus Vrhovnega sodišča glede zakonitosti izpodbijanega sklepa sodišča prve stopnje. Pomanjkljivosti, ki izhajajo iz obrazložitve izpodbijanega sklepa, pa je v tem postopku odpravilo Vrhovno sodišče ob odločanju o vloženi pritožbi (77. člen ZUS-1).
16. Prav tako pritožba tretje in četrte stranke z interesom ni utemeljena v delu, ki se nanaša na zagotovitev kontradiktornosti v postopku. Predlog za izdajo začasne odredbe sta tožnika podala šele v ponovnem postopku po predhodni odločitvi Vrhovnega sodišča, ta pa je bil pravilno vročen vsem strankam postopka. Te so se v zvezi z njim imele tudi možnost izreči, kar izhaja tudi iz sklepa, ki je predmet

⁵ Tudi skopa in celo slaba, površna in pomanjkljiva obrazložitev je še vedno obrazložitev in če kljub vsem pomanjkljivostim omogoča preizkus, kršitve tretjega odstavka 75. člena ZUS-1 v zvezi s 14. točko drugega odstavka 339. člena ZPP ni. Navedena kršitev tudi ni podana, če je obrazložitev neprepričljiva, nelogična ali izrazito (očitno) napačna. V takih primerih gre bodisi za zmotno ugotovitev dejanskega stanja bodisi za zmotno uporabo materialnega prava. Tako J. Zobec in drugi, *Pravdni postopek, zakon s komentarjem*, 3. knjiga, GV Založba, Ljubljana 2009, stran 309. Prim. npr. sodbo Vrhovnega sodišča X Ips 262/2014 z dne 18. 5. 2016.

pritožbene presoje. Da bi sodišče prve stopnje svojo odločitev oprlo na navedbe tožnikov, ki iz predloga za izdajo začasne odredbe ne izhajajo, pa tretja in četrta stranka z interesom v pritožbi ne zatrjujeta, niti to ne izhaja iz izpodbijanega sklepa.

O pogojih za izdajo začasne odredbe

17. Po 32. členu ZUS-1 je mogoče z začasno odredbo bodisi zadržati izvršitev izpodbijanega akta bodisi urediti stanje glede spornega pravnega razmerja le za čas trajanja postopka v upravnem sporu, torej od vložitve tožbe do pravnomočne sodne odločbe (drugi in tretji odstavek 32. člena). Na podlagi drugega odstavka 32. člena ZUS-1 sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda. Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. Sodišče mora v upravnem sporu na podlagi presoje navedb predlagatelja in navedb drugih strank v sodnem postopku ter z njihove strani predloženih dokazov presoditi, ali je podan zakonski pogoj za ugoditev predlogu za izdajo začasne odredbe, torej ali bi z izvršitvijo akta lahko nastala stranki težko popravljiva škoda. Težko popravljiva škoda pa je pravni standard, katerega vsebina se ugotavlja v vsakem primeru posebej. Glede na ustaljeno upravnosodno prakso gre za takšno škodo, če je resna in tožniku neposredno preti, odvrniti pa jo je mogoče le z zadržanjem izvršitve akta ali z začasno ureditvijo stanja glede na sporno pravno razmerje.⁶ Po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 lahko tožnik zaradi razlogov iz drugega odstavka zahteva tudi izdajo začasne odredbe za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih, kot verjetna izkaže za potrebno.

18. Navedeni nastanek težko popravljive škode mora tožeča stranka verjetno izkazati. Na njej je torej, da s stopnjo verjetnosti izkaže škodo, ki bo nastala, če predlagana začasna odredba ne bo izdana, in njeno težko popravljivost.⁷ Dolžnost tožene stranke pa je, da s svojimi navedbami izpodbija resničnost navedb tožeče stranke ter zatrjuje in izkazuje obstoj javnega interesa, ki bi nasprotoval ugoditvi predlogu za izdajo začasne odredbe. Enako dolžnost nosi stranka z nasprotnim interesom v upravnem sporu, ki utemeljuje prizadetost svojih pravic kot zakonsko oviro za izdajo začasne odredbe (prizadetost pravic tretjih oseb). Sodišče mora torej izhajati iz presoje dejstev in dokazov, ki jih utemeljujejo stranke postopka, in skladno s tem tudi paziti na ustrezno porazdelitev dokaznega bremena.

⁶ Npr. sklep Vrhovnega sodišča I Up 174/2018 z dne 17. 10. 2018.

⁷ Glej 6. do 8. točko obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča I Up 22/2017 z dne 15. 2. 2017.

19. Vrhovno sodišče je v svoji praksi večkrat poudarilo, da izdajanje začasnih odredb ni in ne sme biti namenjeno splošnemu spreminjanju sistemskih učinkov tožbe v upravnem sporu, ki jih je določil zakon, temveč posegu v izvrševanje (ali učinkovanje) izpodbijanega akta ob presoji konkretnih okoliščin posameznega primera.⁸ Izdaja začasne odredbe tako ni in ne sme biti namenjena uvajanju splošne suspenzivnosti tožbe v upravnih sporih zoper odločitve v postopkih (imenovanj ali) razrešitev. V tem delu je pritožbenim ugovorom zato mogoče pritrditi. Posameznik ima pravico do sodnega varstva zoper (nezakonito) razrešitev, vendar to z vidika zagotavljanja učinkovitega sodnega varstva (23. člen Ustave) ne terja vsakokratne izdaje začasne odredbe, na podlagi katere bi ta ostal na položaju oziroma funkciji do pravnomočne odločitve sodišča v upravnem sporu.
20. Pritožbi tudi pravilno poudarjata stališča Vrhovnega sodišča, da je imenovanje na vodstveni položaj v javnem sektorju privilegij in ne pravica posameznika, kar vpliva tudi na sodno varstvo ter izdajo začasne odredbe v postopkih imenovanj.⁹ Od tega pa je treba ločiti primer razrešitve osebe po pridobitvi takega položaja.¹⁰ Taka oseba ima pravni interes, da uveljavlja sodno varstvo zoper razrešitev, ki bi nastopila iz nezakonitih razlogov. Vendar razrešitev s takega položaja sama po sebi ne pomeni vselej, da je razrešeni osebi nastala težko popravljiva škoda, ki bi utemeljevala izdajo začasne odredbe, saj ta običajno ne presega materialnih posledic, ki ji ob izgubi takega položaja nastanejo (zaposlitev, plača, zavarovanje itd.) in ki so ob uspehu v sodnem postopku praviloma popravljive.¹¹
21. Po drugi strani pa je Vrhovno sodišče že poudarilo, da ima razrešena oseba močnejše sodno varstvo v primerih, v katerih je z oblastno odločitvijo poseženo v izvajanje vodstvenega položaja ali funkcije v javnem sektorju, kadar to zaradi varovanja drugih (ustavnih in sistemskih) zahtev glede posameznih javnopravnih oseb ali organov določa zakon (npr. v primerih zahtevane avtonomije javnega zavoda ali samostojnega in neodvisnega nosilca javnih pooblastil). V teh primerih je močnejše sodno varstvo osebe, imenovane na tak vodstveni položaj, posreden odraz varstva položaja določene javnopravne osebe ali organa pred posegi nosilcev oblasti. V teh (izjemnih) primerih se lahko izda tudi začasna odredba po ZUS-1, ki pa ne varuje le položaja posameznika, ampak tudi pravice oziroma položaj javnopravne osebe in s tem poseben vidik javnega interesa.¹²

8 Npr. sklep Vrhovnega sodišča I Up 348/2016 z dne 11. 1. 2017 in sodbi I Up 255/2016 z dne 23. 11. 2016.

9 Prim. npr. stališča v sklepih I Up 348/2016 in I Up 353/2016 z dne 11. 1. 2017.

10 Glej npr. sklep Vrhovnega sodišča X Ips 31/2018 z dne 27. 5. 2020, 16. točka obrazložitve.

11 O tem je treba odločiti glede na okoliščine primera. O tem npr. sklep Vrhovnega sodišča I Up 247/2017 z dne 15. 12. 2017.

12 Prim. sklepa Vrhovnega sodišča 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).

22. Tako drži, da tožnika v obravnavanem primeru zgolj z utemeljevanjem posledic svoje razrešitve na njun položaj (nezmožnost izvrševanja mandata) ne moreta utemeljiti škode, ki bi utemeljevala izdajo začasne odredbe. Lahko pa utemeljujeta škodo, ki bi s tem nastala RTVS zaradi posega v njen avtonomen položaj.
23. Vrhovno sodišče pritrjuje tožnikoma, da je z zakonom in Ustavo zagotovljena avtonomija RTVS kot javnega zavoda posebnega kulturnega in nacionalnega pomena.¹³ Iz 2. člena ZRTVS-1 izrecno izhaja, da ima Republika Slovenija kot ustanovitelj dolžnost „zagotoviti institucionalno avtonomijo in uredniško neodvisnost RTV Slovenija in zagotoviti primerno financiranje za izvajanje javne službe.“ Institucionalna avtonomija tako zavzema tudi zagotovljeno varstvo pred poseganjem ustanovitelja v sestavo organov RTVS mimo in preko razlogov, ki jih izrecno določa zakon. Kot je poudarilo tudi Ustavno sodišče, je posebno narava dejavnosti RTVS povezana s spoštovanjem načela demokratičnosti in svobodo tiska. Svobodni, od oblasti neodvisni, tisk pomaga vzpostavljati in oblikovati nepristransko informirano javnost, pogojuje njeno sposobnost nadzirati vse veje oblasti ter zagotavlja učinkovito delovanje politične opozicije vsakokratni oblasti. Svobodni tisk s svojim delovanjem omogoča uravnoteženo ravnanje politične oblasti v državi in nadzor državnih oblastnih struktur.¹⁴ Ustavno sodišče je poudarilo, da svoboda izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave zahteva od države sprejem ustreznih predpisov, ki naj zagotovijo, da bodo lahko javni mediji (zlasti radio in televizija) samostojno izvrševali svoje funkcije (naloge) pri svobodnem oblikovanju javnega mnenja. Zato mora zakonodajalec z ustrezno zakonodajo zagotoviti programsko, organizacijsko in finančno samostojnost javnih medijev. To še posebej velja za tiste javne medije (konkretno RTVS), ki jih ustanovi država in katerih glavni namen je zagotavljati uresničevanje ustavne pravice (državljanov) do javnega obveščanja in obveščenosti.¹⁵
24. Ustavna in zakonska avtonomija RTVS tako vključuje tudi institucionalno, organizacijsko samostojnost, kar pomeni tudi varstvo pred nezakonitim posegom oblasti v sestavo njenih organov. Enako izhaja iz priporočila Odbora ministrov pri Svetu Evrope o upravljanju javnih medijev (*public service media*), ki izrecno poudarja, da mora biti zagotovitev njihove uredniške in operativne avtonomije na prvem mestu prioritet. Skladno s tem načelom tudi imenovanja s strani države kot ustanovitelja v najvišje nadzorstvene ali upravljavske organe v javnih medijih ne smejo biti uporabljena s ciljem političnega ali drugega vplivanja na njihovo delovanje.¹⁶

13 Prim. prvi odstavek 1. člena ZRTVS-1.

14 Odločbi Ustavnega sodišča RS, št. U-I- 172/94 z dne 9. 11. 1994 in št. U-I-106/01 z dne 5. 2. 2004.

15 Odločba Ustavnega sodišča, št. U-I-106/01, 8. točka obrazložitve.

16 Priporočilo Odbora ministrov pri Svetu Evrope CM/Rec (2012)1 (Recommendation of the Committee of Ministers to member States on public service media governance) z dne 15. 2. 2012, točki 2. in 27.

25. Tako kot je Ustavno sodišče presodilo glede funkcije generalnega direktorja RTVS kot poslovodnega organa,¹⁷ Vrhovno sodišče glede na pristojnosti Nadzornega sveta enako ugotavlja, da je tudi od njegovega dela odvisna realizacija zakonskih načel, na katerih temelji dejavnost javnih medijev, in s tem spoštovanje temeljne ustavne pravice do svobode izražanja (39. člen Ustave). Zato se Vrhovno sodišče v tem primeru lahko pridruži stališču Ustavnega sodišča, da si (enako kot to velja za položaj generalnega direktorja RTVS) ni mogoče zamisliti svobode javnega obveščanja in novinarjev v RTVS brez relativne samostojnosti in strokovne neodvisnosti Nadzornega sveta. Po navedenem je pritožbena navedba, da je avtonomija zagotovljena le RTVS kot celoti oziroma le njenim posameznim organom (Programskemu svetu), neutemeljena.
26. Člana Nadzornega sveta se torej z izdajo začasne odredbe lahko varuje pred (zatrjevano) nezakonito razrešitvijo, saj je to kot poseg v ustavno in zakonsko avtonomijo RTVS torej upoštevana škoda, ki jo je na tak način treba preprečevati.
27. Omenjena škoda pa je po presoji Vrhovnega sodišča tudi težko popravljiva, saj je mogoče pritrčiti tožnikoma, da bi v posledici takih razrešitev in imenovanj novih članov Nadzorni svet sprejemal odločitve v (zatrjevano) nezakoniti sestavi, kar bi vplivalo na avtonomijo RTVS ter zakonitost in pravilnost njegovega dela. Tudi morebitna kasnejša odločitev sodišča o tožbi, s katero bi tožnika uspela in bi bil izpodbijani sklep Vlade odpravljen, namreč ne bi mogla brez škodnih posledic za samo RTVS in njeno avtonomijo, pa tudi za druge osebe, zagotoviti povrnitve v stanje, v katerem take posledice še ne bi nastale.
28. Ob tem Vrhovno sodišče dodaja, da ne drži pritožbena razlaga drugega odstavka 64. člena ZUS-1,¹⁸ pa kateri v tej zadevi naj ne bi bilo mogoče odpraviti izpodbijanega akta, temveč zgolj izdati ugotovitveno sodbo (ob morebitnem odškodninskem varstvu tožnikov). ZUS-1 ne preprečuje odprave aktov, ki so bili že izvršeni, temveč to izključuje le ob presoji nesorazmernosti takega posega. Drugačna razlaga zakona bi, sploh v okoliščinah kot v obravnavani zadevi, če bi se ugotovilo, da je tožba utemeljena, pomenila neučinkovitost sodnega varstva v nasprotju s 23. členom Ustave in nespremenljivost z nezakinitim dejanjem vzpostavljenega stanja. Ob tem je treba poudariti, da je prav z izdajo začasne odredbe v tem upravnem sporu preprečen tudi nastop težkih posledic ob morebitnem uspehu tožbe ter odpravi izpodbijanega sklepa Vlade.

¹⁷ Odločba Ustavnega sodišča RS, št. U-I- 172/94 z dne 9. 11. 1994.

¹⁸ Ta določa: „Če je bil izpodbijani upravni akt že izvršen in bi njegova odprava nesorazmerno posegla v pridobljene pravice ali pravne koristi posameznikov ali pravnih oseb, sodišče v primerih iz prejšnjega odstavka s sodbo ugotovi nezakonitost izpodbijanega upravnega akta. Če je tožnik postavil zahtevek za povrnitev škode, ravna sodišče po 67. členu tega zakona.“

29. Res je, kar navajata pritožbi, da je pri izdaji začasne odredbe treba presoјati tudi sorazmernost prizadetosti javne koristi ter in koristi nasprotnih strank (drugi odstavek 32. člena ZUS-1). To bi bilo lahko pomembno tudi pri odločanju o razrešitvi z vodstvenih delovnih mest ali funkcij, saj so lahko določeni razlogi za razrešitev take narave, da bi lahko utemeljevali verjetnost nesorazmernega posega v javno korist, če bi razrešena oseba še naprej opravljala svoja pooblastila (npr. razrešitev zaradi očitka izvršitve kaznivega dejanja pri opravljanju funkcije). Vendar pa v obravnavanem primeru izdaja začasne odredbe varuje prav javni interes zagotavljanja avtonomije RTVS. Ker izpodbijani sklep Vlade ni obrazložen, pa tudi ni razviden (drug) javni interes, ki bi lahko utemeljeval zavrnitev izdaje začasne odredbe, niti ga toženka v svojih vlogah ne utemeljuje (s tem tudi sicer ne bi mogla odpraviti navedene pomanjkljivosti svojega sklepa). Nasprotno, iz navedb celo izhaja, da je bila razrešitev članov Nadzornega sveta utemeljena v političnih razlogih, torej v zagotovitvi drugačne zastopanosti političnih strank v tem organu RTVS.¹⁹ To pa očitno ni razlog, ki utemeljeval omejitev varstva avtonomije RTVS in zavrnitev izdaje začasne odredbe, ki učinkovanje takega posega začasno omejuje do pravnomočne odločitve sodišča o tem, ali je bila razrešitev tožnikov zakonita ali ne.
30. Tretja in četrta stranka z interesom kot pritožnika imata sicer prav, da je z začasno odredbo prizadet tudi njun osebni interes, saj sta že začela z izvrševanjem svojega mandata kot člana Nadzornega sveta. Vendar pa je glede na že navedeno treba dati večjo težo varstvu pred morebitno nezakonito razrešitvijo članov kot varstvu nove pridobitve tega položaja in izvrševanjem s tem povezanih pooblastil (zgoraj, 20. točka obrazložitve). Zato navedena odločitev o izdaji začasne odredbe tudi s tega vidika ni nesorazmerna.
31. Glede na navedeno potrebo po preprečitvi težko popravljive škode za avtonomijo RTVS je bilo torej treba izdati začasno odredbo.

Odločitev sodišča

32. Ker je sodišče prve stopnje tožnikoma priznalo pravni interes za izdajo začasne odredbe, s katero je zadržalo učinke izpodbijanega sklepa Vlade, ki se nanašajo tudi na varstvo položaja I. O. (prve stranke z interesom), ki tožbe zoper izpodbijani sklep Vlade in zahteve za izdajo začasne odredbe ni vložila, je s tem kršilo 32. člen ZUS-1. Vrhovno sodišče je zato zaradi bistvene kršitve določb postopka upravnega spora (drugi odstavek 75. člena ZUS-1) delno ugodilo pritožbama in izpodbijani sklep spremenilo tako, kot je razvidno iz izreka tega sklepa (I/1. in I/2. točka izreka).

¹⁹ Prim. šesto stran odgovora toženke na predlog za izdajo začasne odredbe.

33. Vrhovno sodišče je izdalo začasno odredbo v okviru tega, kar sta upravičena zahtevati tožnika, torej zadržati učinke njune razrešitve in nastopa izvrševanja funkcije dveh izmed novoimenovanih članov Nadzornega sveta. To pomeni, da bosta lahko tožnika do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu lahko nadaljevala z izvrševanjem funkcije članov Nadzornega sveta.
34. Začasne odredbe ni mogoče izdati v zvezi z razrešitvijo I █████ O █████ (prve stranke z interesom) in mimo oziroma proti njeni volji, saj tožbe in začasne odredbe ni vložila. Zato lahko eden od treh novo imenovanih članov v času veljave izdane začasne odredbe izvršuje svoj mandat namesto omenjene članice, katere razrešitev ni zadržana, vendar pa iz izpodbijanega sklepa Vlade ne izhaja, kateri izmed njih. Ni namreč utemeljeno stališče tretje in četrte stranke z interesom, da je mogoče povezovati vrstni red razrešenih članov in vrstni red novoimenovanih članov, saj iz izreka izpodbijanega sklepa Vlade ni razvidno, da določen član nadomesti drugega. V odsotnosti vsake obrazložitve izpodbijanega sklepa Vlade pa tudi sicer ni mogoče ugotoviti njene volje. Ker tega ne more določiti Vrhovno sodišče ob izdaji začasne odredbe, saj niti v predpisih, ki urejajo delovanje Nadzornega sveta za to ni vsebinske podlage, mora o tem odločiti tisti, ki je pristojen za imenovanje teh članov Nadzornega sveta, torej tožena stranka (Vlada). Zato ji je Vrhovno sodišče v okviru izdane začasne odredbe določilo pooblastilo, da določi, kateri izmed treh novoimenovanih članov iz izpodbijanega sklepa Vlade v času veljavnosti te začasne odredbe opravlja funkcijo člana Nadzornega sveta RTVS namesto I █████ O █████ Navedeno bo veljalo do pravnomočne odločitve v tem upravnem sporu, s katero bo sodišče prve stopnje odločilo o zakonitosti izpodbijanega upravnega akta in o tem, kdo je skladno z zakonom upravičen opravljati funkcijo člana nadzornega sveta.
35. Ker v delu, ki presega pravni interes tožnikov, začasne odredbe ni mogoče izdati, je Vrhovno sodišče zavrglo njuno zahtevo za izdajo začasne odredbe, ki se nanaša na položaj I █████ O █████ (1/3. točka izreka).
36. Glede na navedeno in ker drugi pritožbeni razlogi niso bistveni za odločitev, Vrhovno sodišče pa tudi ni našlo kršitev, na katere pazi po uradni dolžnosti, je v preostalem pritožbi zavrnilo kot neutemeljeni (II. točka izreka).

K III. točki izreka

37. Ker so stroški izdane začasne odredbe del stroškov celotnega postopka, je Vrhovno sodišče odločilo, kot izhaja iz izreka tega sklepa (prvi odstavek 151. člena Zakona o pravnem postopku v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).²⁰

Ljubljana, 4. november 2020



Predsednica senata:

Nataša Smrekar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom.
Podpis pristojnega delavca sodišča:

²⁰ Tako tudi sklep Vrhovnega sodišča I Up 52/2020 z dne 22. 4. 2020.