



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

UPRS Sodba in sklep I U 1446/2021-7

Sodišče:	Upravno sodišče
Oddelek:	Upravni oddelek
ECLI:	ECLI:SI:UPRS:2021:I.U.1446.2021.7
Evidenčna številka:	UP00053969
Datum odločbe:	01.10.2021
Senat, sodnik posameznik:	mag. Darinka Dekleva Marguč
Področje:	UPRAVNI SPOR
Institut:	razrešitev članov nadzornega sveta - upravni akt - pomanjkljivo obrazložena odločba - spor polne jurisdikcije - začasna odredba

Jedro

Oba izpodbijana sklepa sta popolnoma brez kakršnekoli obrazložitve, torej brez navedb dejanskega stanja, čeprav bi bile te za presojo njune zakonitosti nujne. Gre za očitno absolutno bistveno pomanjkljivost obeh izpodbijanih upravnih aktov.

Izrek

I. Tožbi se ugodi tako, da se odpravita sklepa Vlade Republike Slovenije št. 0141-26/2021/8 in št. 01415/17/2020/59, oba z dne 28. 9. 2021.

II. Zahteva za izdajo začasne odredbe se zavrže.

III. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 347,70 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe in sklepa, od poteka tega roka dalje do plačila skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Obrazložitev

1. Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada, sedaj tožena stranka) je 28. 9. 2021 z izpodbijanima sklepoma v Nadzornem svetu Javnega zavoda Radiotelevizija Slovenija (v nadaljevanju: Nadzorni svet) razrešila oba tožnika kot dosedanja člana ter kot predstavnika ustanovitelja za preostanek mandata imenovala A. A. in B. B. V uvodu izpodbijanih sklepov navaja določila 6. člena in 6. odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije ter 26. člena Zakona o Radioteleviziji Slovenije, medtem ko obrazložitve in pravnega pouka izpodbijana sklepa ne vsebujeta.

2. Tožnika vlagata skupno tožbo zoper oba uvodoma navedena sklepa, ki sta po njenem mnenju nezakonita, ker za njuno izdajo ni nikakršne pravne podlage, pač pa Ustava in Zakon o Radioteleviziji Slovenije (v nadaljevanju: ZRTVS-1) celo izrecno prepovedujeta toženi stranki naknadno poseganje v sestavo Nadzornega sveta.

V tožbi, označeni s št. I U 704/2020 z dne 29. 09. 2020 (pravilno: 2021), tožnika uvodoma pojasnjujeta, da je pod opr. št. I U 704/2020 pred naslovnim sodiščem že v teku upravni spor med obema tožnikoma in toženo stranko prav zaradi njune nezakonite predčasne razrešitve z mesta članov Nadzornega sveta, v katerem je že izdana začasna odredba z dne 29. 9. 2021 (pravilno: 2020¹) o začasnem zadržanju pravnega učinkovanja sklepa Vlade št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020 o razrešitvi obeh tožnikov z mesta članov Nadzornega sveta in imenovanju novih dveh nadzornikov, čigar zakonitost je še vedno v presoji naslovnega sodišča. Kljub navedenemu je Vlada na dopisni seji 28. 9. 2021 z izpodbijanima sklepoma ponovno razrešila oba tožnika in namesto njiju v Nadzorni svet za preostanek mandata imenovala A. A. in B. B., kar tožnika

označujeta kot samovoljnost izvršilne oblasti ter njeno nespoštovanje odločitev najvišjega sodišča v državi, zato je potrebna tako predmetna tožba kot tudi predlagana začasna odredba.

Čeprav sta bila oba tožnika že razrešena z navedenim izpodbijanem sklepom št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020, je svojo tokratno odločitev o njuni predčasni razrešitvi Vlada poskušala utemeljiti z njunimi domnevnimi kršitvami Poslovnika Nadzornega sveta pri sklicu seje Nadzornega sveta v avgustu 2021, kar samo po sebi ni ne podlaga niti razlog za sporno razrešite. Ob sklicevanju na stališča Vrhovnega sodišča v sklepu št. I Up 117/2020 z dne 10. 9. 2020 in I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020 ter na stališča Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 2004, ki jih v tožbi obširno povzameta, tožnika hkrati ponujata svojo razlago določil Poslovnika Nadzornega sveta, predvsem določil 1., 2., 4. in 5. odstavka 19. člena in 21. člena navedenega Poslovnika. Tožbi prilagata tudi listine (tožbene priloge A1 - A4) ter v dokazne namene predlagata tudi zaslišanje obeh tožnikov. V tožbenem zahtevku predlagata, naj sodišče oba izpodbijana sklepa odpravi in toženi stranki naloži povrnitev njunih stroškov postopka.

3. Hkrati s tožbo tožnika vlagata zahtevo za izdajo začasne odredbe in sodišču predlagata, naj zadrži pravno učinkovanje izpodbijanih sklepov do izdaje pravnomočne *odločbe* v tem upravnem sporu, saj menita do bo le tako z izdajo predlagane začasne odredbe sodišče zaščitilo veljavo že izdane začasne odredbe, ki jo je v relevantnem delu potrdilo tudi Vrhovno sodišče (I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020). Menita, da brez izdaje predlagane začasne odredbe ne bo mogoče zagotoviti učinkovitosti sodnega varstva iz 23. člena Ustave glede na to, da tožba v upravnem sporu ne ovira izvršitve upravnega akta ter da je prva naslednja seja Nadzornega sveta sklicana že dne 29. 9. 2021, nadaljnje seje pa so v programu dela Nadzornega sveta predvidene enkrat mesečno vse do izteka njunega štiriletnega mandata, ki se jima izteče 26. 1. 2022. Ker so do tedaj preostali približno le še 4 meseci njunega mandata, medtem ko traja upravni spor vsaj 12 mesecev ali več, je po mnenju tožnikov predlagana začasna odredba nujna in smiselna, saj v nasprotnem primeru brez izdaje predlagane začasne odredbe uveljavitev njune pravice ne bo več možna oziroma smiselna, vmes pa bo nezakonito sestavljen Nadzorni svet sprejemal nezakonite in nelegitimne odločitve, katerih posledice bodo še bolj kot tožnika nepopravljivo prizadele javni interes, ki se izraža v ustavno zagotovljeni neodvisnosti in svobodi tiska. Po drugi strani pa Vladi z izdajo predlagane začasne odredbe ne bi nastale nikakršne škodljive posledice, saj bi začasna odredba, kot je predlagana, zgolj zadržala učinkovanje nezakonite predčasne razrešitve tožnikov z mesta zakonito imenovanih članov Nadzornega sveta. Z izdajo predlagane začasne odredbe pa bi sodišče, poleg neposrednega interesa obeh tožnikov zaščitilo tudi javni interes Republike Slovenije, saj bi z izdajo predlagane začasne odredbe zaščitilo veljavo začasne odredbe, ki jo je potrdilo tudi Vrhovno sodišče. Z izdajo sedaj predlagane začasne odredbe se v ničemer ne bi poseglo niti v pravice oziroma pravni položaj dveh posameznikov, ki sta bila z izpodbijanem sklepom št. 01415-17/2020/59 z dne 28. 9. 2021 imenovana za člana Nadzornega sveta za preostanek mandata obeh tožnikov, saj tako imenovana posameznika nimata legitimnega pravnega interesa za članstvo v Nadzornem svetu, ker legitimni pravni interes ni mogel biti vzpostavljen z nezakonitim posegom v pravni položaj tožnikov zavarovan z njunim mandatom. Glede škodljivosti političnega poseganja v neodvisnost nadzornega organa osrednjega javnega medija se tožnika sklicujeta na že predložena mnenja strokovnjakov C.C., Č. Č. in D. D. v zvezi z zakonitostjo sestave in delovanja Nadzornega sveta in jih skrajšano tudi povzameta. Posebej poudarjata, da kolikor predlagana začasna odredba ne bo izdana, bo v Sloveniji vzpostavljen nadzor oblasti nad delovanjem javnega medija. Zato predlagata, naj sodišče z izdajo predlagane začasne odredbe zadrži pravne učinke izpodbijanih sklepov do izdaje pravnomočne *odločbe* v tem postopku.

K točki 1:

4. Sodišče je tožbi ugodilo na podlagi 1. odstavka 37. člena ZUS-1.

5. V konkretnem primeru sodišče najprej ugotavlja, da je bila predmetna tožba s strani tožnikov označena z opr. št. I U 704/2020 ter z datumom 29. 09. 2020, zato je bila vložena (in popisana) v sodni spis opr. št. I U 704/2020. Ker je pod navedeno opr. št. I U 704/2020 že v teku upravni spor na podlagi skupne tožbe (istih) tožnikov zoper (isto) toženo stranko zaradi predčasne razrešitve z mesta članov Nadzornega sveta in imenovanju novih dveh nadzornikov zoper tam izpodbijani sklep Vlade št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020, o čigar zakonitosti doslej sodišče še ni odločilo, pač pa je bila izdana pravnomočna začasna odredba Vrhovnega sodišča št. I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020 o začasnem zadržanju pravnega učinkovanja navedenega sklepa, je predmetno tožbo z dne 28. 9. 2021 sodišče izločilo iz sodnega spisa opr. št. I U 704/2020 in jo posebej vpisalo v sodni vpisnik tožb skladno z določili 2. odstavka 161. člena Sodnega reda v zvezi s 1. in 2. odstavkom 42. člena ZUS-1 (pod opr. št. I U 1446/2021).

6. Sodišče v zvezi s predmetno tožbo nadalje ugotavlja, da izpolnjuje vse predpisane procesne predpostavke za dopustnost upravnega spora po prvem odstavku 36. člena ZUS-1: tožba zoper izpodbijana sklepa z dne 28. 9. 2021 je bila vložena priporočeno po pošti in tudi po e-pošti dne 29. 9. 2021, torej je pravočasno vložena v okviru zakonsko predpisanega 30-dnevnega roka iz 1. odstavka 28. člena ZUS-1. Izpodbijana sklepa sta bila dne 28. 9. 2021 izdana v zadevi predčasne razrešitve obeh tožnikov z mesta članov Nadzornega sveta in imenovanju novih dveh nadzornikov ter tako predstavljata dokončna upravna akta, ki se ga lahko izpodbijata v upravnem sporu², torej sta tožnika tudi legitimirana za vložitev tožbe, saj se z izpodbijanima sklepoma nedvomno posega v njun pravni položaj. Za dopustnost upravnega spora so kumulativno podane tudi druge procesne predpostavke iz prvega odstavka 36. člena ZUS-1.

7. Po prvem odstavku 37. člena ZUS-1 sme sodišče, kadar ima upravni akt take pomanjkljivosti, da zaradi njih ni mogoče presoditi, ali je zakonit ali ne, akt s sodbo odpraviti, ne da bi poslalo tožbo v odgovor.

8. Za oba izpodbijana akta take pomanjkljivosti navajata tožnika v njuni skupni tožbi, v kateri smiselno uveljavljata tožbene razloge nepravilne uporabe materialnega prava, nepravilne ugotovitve dejanskega stanja in absolutne bistvene kršitve pravil postopka, predvsem zato, ker je bilo o stvari - to je o predčasni razrešitvi obeh tožnikov z mesta članov Nadzornega sveta in imenovanju novih nadzornikov namesto njiju v Nadzorni svet za preostanek mandata že predhodno odločeno s sklepom Vlade št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020, o čigar zakonitosti doslej sodišče še ni odločilo v upravnem sporu, ki se vodi pod opr. št. I U 704/2020, pač pa je izdana pravnomočna začasna odredba (Vrhovnega sodišča št. I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020) o začasnem zadržanju pravnega učinkovanja navedenega sklepa.

9. Prav tako sta oba izpodbijana sklepa tudi po ugotovitvi sodišča popolnoma brez kakršnekoli obrazložitve, torej *brez navedb dejanskega stanja*, čeprav bi bile te za presojo njune zakonitosti nujne ter gre torej za očitno absolutno bistveno pomanjkljivost obeh izpodbijanih upravnih aktov. Pomanjkljivost obeh izpodbijanih sklepov je tako očitna, spoznavna na prvi pogled, brez podrobne analize.

10. V okviru opisanega preizkusa izpodbijanih sklepov o tem, ali je upravni spor, ki po vsebini pomeni odločanje o zakonitosti upravnega akta, sploh mogoč, sodišče tako ugotavlja, da glede na navedene bistvene pomanjkljivosti, zaradi *popolne odsotnosti obrazložitve konkretnih dejstev oziroma konkretnega dejanskega stanja*, izpodbijana sklepa nimata vsebine, ki bi lahko bila predmet presoje njune zakonitosti in s tem predmet upravnega spora.

11. Ker je v določbi prvega odstavka 37. člena ZUS-1 zakonodajalec odstopil od temeljnega načela kontradiktornosti, sme sodišče o tožbi na tej podlagi odločiti, ne da bi se strankam dala možnost, da se izrečejo o pravno relevantnih dejstvih in okoliščinah.

12. Sodišče je v obravnavani zadevi neposredno po prejemu tožbe, vložene skupaj z zahtevo za izdajo začasne odredbe, torej ugotovilo, da gre za situacijo iz prvega odstavka 37. člena ZUS-1 ter je zato o tožbi odločilo neposredno po opravljenem predhodnem preizkusu izpolnjevanja procesnih predpostavk po določilih 1. do 8. točke 1. odstavka 36. člena ZUS-1. Po že povedanem namreč prvi odstavek 37. člena ZUS-1 odstop od kontradiktornosti dopušča, kar se sklada s povedanim o tem, da se lahko to zakonsko določbo uporabi le v primeru bistvenih pomanjkljivosti izpodbijanega akta, ki presojo tega akta že vnaprej onemogočajo, saj namreč take bistvene pomanjkljivosti v sodnem postopku tožena stranka tudi ne more (več) odpraviti. Tako tudi v obravnavanem primeru tožena stranka ne bi mogla izpodbijanih sklepov (več) dopolnjevati z navajanjem manjkajočih konkretnih pravnih in dejanskih okoliščin oziroma dejstev, na katerih naj bi odločitev v izpodbijanih sklepih temeljila.

13. Sodišče je po povedanem tako že neposredno po opravljenem predhodnem preizkusu tožbe ugotovilo, da je potrebno na podlagi prvega odstavka 37. člena ZUS-1 tožbi ugoditi in izpodbijana sklepa zgolj odpraviti, zadeve pa ni vrnilo Vladi v ponovni postopek. To pa predvsem zato, ker je bilo o stvari - to je o predčasni razrešitvi obeh tožnikov z mesta članov Nadzornega sveta in imenovanju novih nadzornikov namesto njiju v Nadzorni svet za preostanek mandata že predhodno odločeno s sklepom Vlade št. 01415-17/2020 z dne 16. 4. 2020, o čigar zakonitosti doslej sodišče še ni odločilo v upravnem sporu, ki se vodi pod opr. št. I U 704/2020, pač pa je izdana pravnomočna začasna odredba (Vrhovnega sodišča št. I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020) o začasnem zadržanju pravnega učinkovanja navedenega sklepa.

14. Tožnika sta v tožbi, med drugim, predlagala svoje zaslišanje in s tem smiselno predlagala odločanje sodišča na glavni obravnavi. Vendar se sodišče, ker je v obravnavanem primeru tožbi ugodilo na podlagi prvega odstavka 37. člena in izpodbijana sklepa odpravilo, ni dodatno še posebej opredeljevalo do tožbenih navedb in iz istih razlogov tudi ni opravilo glavne obravnave.

15. Po četrti alineji drugega odstavka 13. člena ZUS-1 odloča o tožbi v primeru, če ima izpodbijani upravni akt take pomanjkljivosti, da ga ni mogoče preizkusiti, sodnik posameznik.

K točki 2:

16. Sodišče je zahtevo za izdajo začasne odredbe zavrglo iz naslednjih razlogov:

17. Po določbi 1. odstavka 32. člena ZUS-1 tožba v upravnem sporu praviloma ne ovira izvršitve upravnega akta (kolikor zakon ne določa drugače), vendar lahko sodišče na podlagi 2. odstavka 32. člena ZUS-1 na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne *odločbe*, če bi se z izvršitvijo akta prizadela tožniku težko popravljiva škoda, pri čemer mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. Na podlagi 3. odstavka 32. člena ZUS-1 pa lahko tožnik zahteva 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 iz razlogov, navedenih v citirani določbi 2. odstavka 32. člena ZUS-1.

18. Potreba za začasno ureditev stanja, ki je pogoj za izdajo začasne odredbe, je po ustaljeni upravno-sodni praksi verjetno izkazana le v primeru, če je kot verjetno izkazana tudi tožnikova procesna možnost uspeha s tožbo v upravnem sporu, glede na namen začasne odredbe, ki je v preprečitvi nastanka posledic, ki naj se dokončno odvrnejo z odločitvijo o tožbenem zahtevku. To pa terjajo obstoj vložene tožbe, ki je uspešno prestala predhodni preizkus procesnih predpostavk po določenih prvega odstavka 36. člena ZUS-1 zaradi akcesorne pravne narave začasne odredbe, ki veže odločanje sodišča na vloženo tožbo ter trajanje začasne odredbe časovno omejuje zgolj do izdaje pravno-močne *odločbe*.

19. Glede na citirane določbe 32. člena ZUS-1, iz katerih izhaja, da je pogoj za izdajo začasne odredbe odprt upravni spor, je po ustaljeni praksi Vrhovnega sodišča o zahtevi za izdajo začasne odredbe mogoče odločati vsebinsko le, če tožba izpolnjuje procesne predpostavke za meritorno obravnavanje v upravnem sporu (36. člen ZUS-1). Enako mora veljati, da vsebinsko odločanje o zahtevi za izdajo začasne odredbe ni mogoče tudi v primeru odločanja sodišča po prvem odstavku 37. člena ZUS-1³. Preizkus izpodbijanega akta po tem členu je namreč komplementaren preizkusu tožbe glede obstoja procesnih po 36. členu ZUS-1⁴; v primeru obeh preizkusov gre za vprašanje, ali je upravni spor sploh dopusten oziroma mogoč. Poleg tega je odločitev sodišča o tožbi, kot izhaja iz izreka te sodbe in sklepa pod tč. 1, pravno-močna, saj zoper sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

20. Zaradi navedenih procesnih ovir za vsebinsko odločanje o zahtevi za izdajo začasne odredbe je sodišče zahtevo tožnikov za izdajo začasne odredbe zavrglo (peti odstavek 32. člena ZUS-1).

K točki 3:

21. Odločitev o stroških temelji na določilu 3. odstavka 25. člena ZUS-1, po katerem se tožniku prisodijo stroški tako v primeru, če je sodišče ugotovilo nezakonnost izpodbijanega upravnega akta, kot tudi v primeru, če je sodišče tožbi ugodilo in v upravnem sporu izpodbijani upravni akt odpravilo, za kar gre v obravnavani sporni zadevi. Ker je tožnika zastopal njun skupni pooblaščenec, ki je odvetnik, in sta s skupno tožbo uspela, so jima na podlagi 2. odstavka 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS, št. 24/2007 in 107/2013) priznani stroški v višini 285,00 EUR, povečani za 22% DDV, kar vse znaša 347,70 EUR. Ta znesek jima jih mora tožena stranka povrniti v 15 dneh od prejema te sodbe in sklepa, v primeru prekoračitve tega roka pa skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po poteku paricijskega roka dalje do plačila.

¹ Glej sklep Upravnega sodišča št. I U 704/2020-68 z dne 29. 9. 2020 in sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 147/2020 z dne 4. 11. 2020;

² Glej sklep Vrhovnega sodišča št. I Up 117/2020 z dne 10. 9. 2020 (10. in 11. odst.);

³ Glej na primer sodno odločbo Upravnega sodišča št. I U 1918/2020 z dne 18. 12. 2020 (odst. 15);

⁴ Več o tem Kmecl, A., Zakon o upravnem sporu s komentarjem, Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 251;

Zveza:

RS - Ustava, Zakoni, Sporazumi, Pogodbe

Zakon o upravnem sporu (2006) - ZUS-1 - člen 32, 37

Pridruženi dokumenti:*

*Zadeve, v katerih je sodišče sprejelo vsebinsko enako stališče o procesnih oz. materialnopravnih vprašanjih.

Datum zadnje spremembe:01.06.2022