



Številka: U-I-94/18-12
Up-261/18-12
Datum: 22. 3. 2018

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopkih za preizkus pobude in ustavne pritožbe Nogometne zveze Slovenije, Kranj, mag. Stanislava Glažarja, Hajdina, Košarkarske zveze Slovenije, Ljubljana, Zveze nogometnih sodnikov Slovenije, Ljubljana, Zveze društev rokometnih sodnikov Slovenije, Ljubljana, in Zveze nogometnih trenerjev Slovenije, Kranj, ki jih zastopa Odvetniška družba Vesenjaki, o. p., d. o. o., Maribor, na seji 22. marca 2018

sklenilo:

- 1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo) se zavrne.**
- 2. Ustavna pritožba zoper sodbo in sklep Vrhovnega sodišča št. Uv 2/2018 z dne 16. 2. 2018 se ne sprejme.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudniki izpodbijajo Zakon o Državnem svetu (v nadaljevanju ZDSve), ker ne daje Vrhovnemu sodišču pooblastila za razveljavitev postopka določanja elektorjev, ko je to potrebno, da bi se dosegla enaka obravnava vseh predlagateljev po istih merilih in da bi predlagatelji že v času vlaganja seznamov kandidatov poznali merila, po katerih se bodo njihove vloge presojele. Zatrjujejo, da v ZDSve obstaja protiustavna pravna praznina (2. člen Ustave), kar ima za posledico kršitve pravic iz

43. in 44. člena Ustave. ZDSve naj bi bil tudi v neskladju s 96. členom Ustave, ki ne zahteva, da so na področju športa zastopani le poklicni športniki, ZDSve pa upošteva le poklicne športnike z ozkim razumevanjem poklicnosti. Zatrjujejo, da je šport že po naravi stvari predvsem družbena (socialna) aktivnost in da se ljudje večinoma udeležujejo športa kot družbene (socialne) interesne aktivnosti.

2. Pobudniki vlagajo tudi ustavno pritožbo, s katero izpodbijajo sodbo in sklep Vrhovnega sodišča, s katerima je to odločilo, da se 1) pritožba zoper odločbe Državne volilne komisije (v nadaljevanju DVK), vse z dne 30. 10. 2017, ki so bile izdane posamičnim poklicnim organizacijam s področja kulture in z njimi potrjeni predloženi seznama predstavnikov v volilno telo (elektorjev) za volitve članov Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa,¹ zavrže (sklep Vrhovnega sodišča) in 2) pritožba zoper odločbe DVK, vse z dne 1. 2. 2018, ki se nanašajo neposredno na pritožnike² in s katerimi je DVK odločila, da se v seznam izvoljenih predstavnikov v volilno telo za volitve članov Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa vpiše po en elektor za vsako pritožnico, zavrne (sodba Vrhovnega sodišča).

3. Vrhovno sodišče je za pritožbo, vloženo 14. 2. 2018, zoper odločbe DVK z dne 30. 10. 2017, s katerimi je odločila o številu elektorjev poklicnih organizacij s področja kulture, ugotovilo, da je prepozna. Štelo je, da je rok za vložitev pritožbe iz prvega odstavka 105. člena Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo in 23/17 – v nadaljevanju ZVDZ) začel teči z vročitvijo seznama izvoljenih predstavnikov vseh poklicnih organizacij v volilnem telesu za področje kulture in športa, ki je bil vsem poklicnim organizacijam (tudi pritožnicam), katerih predstavniki sestavljajo skupno volilno telo, vročen skupaj z vabilom na volilni zbor, ki naj bi se izvedel 23. 11. 2017. Ugotovilo je, da so bile pritožnice, pa tudi drugi pritožnik Stanislav Glažar kot elektor pod zaporedno št. 5 v odločbi DVK št. 041-32/2017-5/1 z dne 30. 10. 2017, najkasneje s prejemom vabila na omenjeni volilni zbor seznanjeni z dejstvom, da so bile izpodbijane odločbe izdane, s poimensko navedenimi elektorji in s številom elektorskih mest, ki jih ima posamezni predlagatelj (torej tudi poklicne organizacije s področja kulture, naslovnice v tem delu izpodbijanih odločb). Prek števila elektorskih mest v seznamu pa je mogoče ugotoviti, na kakšno število članstva, ki je po 36. členu ZDSve merilo za določitev števila elektorjev, se odločitev DVK nanaša. Vrhovno sodišče je pojasnilo, da bi tudi pritožnice lahko pod enakimi pogoji (z uporabo javno dostopnih podatkov) kot Društvo oblikovalcev Slovenije (ki je sprožilo ta spor) sprožile volilni spor glede vprašanja zakonitega

¹ Odločbe DVK št. 041-32/2017-2/1, št. 041-32/2017-8/1, št. 041-32/2017-10/1, št. 041-32/2017-11/1, št. 041-32/2017-12/1, št. 041-32/2017-13/1, št. 041-32/2017-14/1, št. 041-32/2017-15/1, št. 041-32/2017-16/1, št. 041-32/2017-17/1, št. 041-32/2017-18/1, št. 041-32/2017-19/1, št. 041-32/2017-20/1, št. 041-32/2017-21/1, št. 041-32/2017-22/1, vse z dne 30. 10. 2017.

² Odločbe DVK št. 041-3/2018-21, št. 041-3/2018-22, št. 041-3/2018-23, št. 041-3/2018-24, št. 041-3/2018-25, vse z dne 1. 2. 2018.

števila elektorjev poklicnih organizacij s področja kulture. Pri tem se je sklicevalo tudi na razloge iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1033/17 z dne 30. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 72/17). Zavrnilo je navedbe, da so pritožnice šele z vročitvijo spornih odločb 13. 2. 2018 lahko uveljavile učinkovito varstvo volilne pravice. Pojasnilo je tudi, da bi drugačno stališče pomenilo utemeljitev podlage za odločanje o zakonitosti že pravnomočnih odločb DVK, za kar ne v ZVDZ ne v ZDSve ni podlage in bi bilo v nasprotju s 158. členom Ustave.

4. Odločitev Vrhovnega sodišča o zavrnitvi pritožbe zoper odločbe DVK o določitvi števila elektorjev pritožnic temelji na oceni, da je DVK pravilno ugotovila, da so pritožnice pogoj poklicnega ukvarjanja s športom članov poklicne organizacije v dopoljenih vlogah utemeljevale s sklicevanjem na obstoj odplačnih pogodbenih odnosov, ne da bi jih izkazale s konkretnimi pogodbami. Strinjalo se je, da zgolj navedba v seznamu, da je določen član samostojni podjetnik, študent ali stranka podjemne pogodbe (Zveza nogometnih sodnikov Slovenije – v nadaljevanju ZNS), ne izkazuje poklicnega ukvarjanja z določeno dejavnostjo in da še toliko manj to velja za druge pritožnice, ki so v svojih seznamih navajale: rojstne podatke igralcev, ime kluba, za katerega igrajo, datum začetka aktivnega igranja in datum nastanka pravice nastopanja (Nogometna zveza Slovenije – v nadaljevanju NZS); rojstne podatke igralcev in klub, za katerega igrajo (Košarkarska zveza Slovenije – v nadaljevanju KZS), rojstne podatke (Zveza nogometnih trenerjev Slovenije – ZNTS); rojstne podatke in evidenčne številke (Zveza društev rokometnih sodnikov Slovenije – v nadaljevanju ZDRSS). Ker so torej pritožnice le zatrjevale število poklicnega članstva, ki pa ga predloženi sezname ne izkazujejo, in niso predložile drugih ustreznih dokazil (pogodb, na katere so se posplošeno sklicevale v svojih pojasnilih), tudi po presoji Vrhovnega sodišča ni mogoče šteti, da so v skladu s 37. členom ZDSve predložile podatke o številu članov, na podlagi katerih bi jim bilo mogoče priznati toliko elektorjev, kot so jih uveljavljale. Vrhovno sodišče je pojasnilo tudi, da bi se šele v primeru, če bi pritožnice predložile konkretne podatke o pogodbah oziroma same pogodbe, odprlo nadaljnje vprašanje, ali in katere značilnosti teh odplačnih pogodb vzpostavljajo status poklicnosti. Sklicujoč se na odločitvi Ustavnega sodišča št. Up-689/02 z dne 25. 11. 2002 in odločbo št. Up-1033/17 je Vrhovno sodišče zavrnilo očitek, da je določilo nov pogoj, da se morajo upoštevni člani poklicno ukvarjati z dejavnostjo. Kot neutemeljen je zavrnilo še ugovor, da je pogoj poklicnega ukvarjanja v neskladju s 96. členom Ustave. Vrhovno sodišče je kot neupoštevten zavrnilo tudi ugovor, da so pritožniki šele iz sodb izvedeli, katero dokumentacijo bi morali predložiti. Prav tako je zavrnilo očitek, da bi morale Vrhovno sodišče zaradi zagotavljanja enakosti udeležencev v volilni tekmi poseči v pravnomočne odločbe DVK o določitvi števila elektorjev poklicnih organizacij na področju kulture.

5. V zvezi z odločitvijo Vrhovnega sodišča o zavrnitvi pritožbe pritožniki navajajo, da so jim bile odločbe DVK z dne 30. 10. 2017 vročene šele 13. 2. 2018 ob 10.00 uri, in sicer na podlagi zahteve po vročitvi, saj je DVK po svoji ustaljeni praksi odločbe vročala le predlagateljem. Pred vročitvijo naj pritožniki ne bi mogli biti seznanjeni z

vsebino in razlogi odločb, zaradi česar naj bi bila pritožba pravočasna. Pritožniki zatrjujejo, da gre za drugačen pravni primer, kot je šlo v sodbi Vrhovnega sodišča št. Uv 9/2017 z dne 23. 11. 2017 (v obravnavani zadevi naj ne bi obstajal razlog, da se morajo volitve izvesti v časovno omejenem predvidenem obdobju, ker naj bi bil postopek volitev prekinjen že pred tremi meseci in naj odprava še nekaterih odločb poleg hkratne odprave drugih odločb ne bi podaljšala postopka volitev), pravico do pritožbe pa naj bi jim dajal tudi pravni pouk v prejetih odločbah. Kot razlog za pravočasnost pritožbe navajajo še okoliščino, da bi le odprava vseh odločb o določitvi števila elektorjev s področja kulture in športa ter ponovna presoja vseh vlog po istih in vnaprej znanih merilih odpravila nepravilnosti in protiuustavnosti v tem postopku volitev. Zatrjujejo kršitve pravic iz 23. in 25. člena Ustave ter 13. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), posledično pa tudi kršitev pravice iz 43. člena Ustave. Zatrjujejo tudi, da se Vrhovno sodišče ni opredelilo do navedb, da so pritožniki šele 13. 2. 2018 lahko pridobili vloge drugih predlagateljev in odločbe, iz katerih so ugotovili, da tudi drugi predlagatelji niso izpolnjevali pogojev, ki jih Vrhovno sodišče zahteva, in pogojev, po katerih so bile v tretje presoјane vloge pritožnic. Pritožniki navajajo še, da so bile odločbe o določitvi števila elektorjev poklicnih organizacij s področja kulture izdane po nezakonitem postopku, ki ni bil izpeljan v skladu s stališči iz odločbe Ustavnega sodišča št. Up-1033/17. Seznami elektorjev športa naj bi bili preverjeni po povsem drugih merilih, zato naj bi znotraj iste interesne skupine prišlo do kršitve načela enake in splošne volilne pravice. Načelo poštenih volitev naj bi bilo kršeno tudi, ker naj bi se Vrhovno sodišče izognilo vsebinski obravnavi pritožbe iz pretirano formalističnih razlogov s sklicevanjem na pravnomočnost odločb in naj bi pritožbe zavrglo kot prepozne ob tem, da so bile pritožbe vložene le dan po prejemu odločb in se prej pritožniki sploh niso mogli pritožiti. Odločbe o določitvi števila elektorjev poklicnih organizacij na področju kulture naj bi bile neobrazložene, zato naj ne bi omogočale vsebinskega izpodbijanja, kar naj bi pritožnikom kršilo pravice iz 23. in 25. člena Ustave. Dve izpodbijani odločbi naj bi bili protiuustavni tudi zato, ker naj bi dajali enemu elektorju dva glasova.

6. V zvezi z odločitvijo Vrhovnega sodišča o zavrnitvi pritožbe pritožniki navajajo, da so odločbe DVK protiuustavne, ker so tako DVK kot pritožnice šele iz sodb izvedeli za dokumentacijo, ki bi jo bili morali predložiti, kar pomeni kršitev enake volilne pravice iz 43. člena Ustave, kršitev načela enakosti iz 14. člena Ustave in kršitev načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Poleg tega naj bi DVK njihove sezname elektorjev in sezname članov organizacij presoјala po drugih merilih kot pri drugih predlagateljih za isti sedež v Državnem svetu za isto področje kulture in športa. Protiuustavne naj bi bile tudi zato, ker naj bi bile sprejete na podlagi pravil, spremenjenih med volilnim postopkom, kar naj bi pomenilo kršitev načela varstva zaupanja v pravo in kršitev temeljnih načel volilnega ustavnega prava. Pritožniki navajajo kršitve 2., 14., 22., 43. in 44. člena Ustave ter 3. člena Prvega protokola k EKČP.

7. Pritožnice navajajo tudi, da obe izpodbijani sodbi Vrhovnega sodišča (sodba št. Uv 1/2018 z dne 25. 1. 2018 in izpodbijana sodba) zožujeta razumevanje "poklicnega" udejstvovanja in zahtevata takšne priloge, da je to protiustavno, ker je tem zahtevam nemogoče zadostiti. Zatrjujejo, da Ustava razume šport kot interesno dejavnost in Državni svet kot interesno predstavništvo, stališče izpodbijanih sodb pa temu nasprotuje do te mere, da je protiustavno. Izpodbijani sodbi naj bi prav tako povzročali nemožnost poštene in enake obravnave vseh prijav elektorjev, zato naj bi kršili pravice iz 43. in 44. člena Ustave ter načelo poštenih volitev iz Prvega protokola k EKČP.

8. Članom pritožnic naj bi bila odvzeta volilna pravica, ker predlogu elektorjev niso dodali prilog, za katere naj ne bi vedeli, da bi jih morali, in za katere naj bi jim DVK sporočila, da jih ni treba dodati. Ker število elektorjev odločilno vpliva na uspeh kandidatov, naj bi prišlo do kršitve pasivne volilne pravice (drugi odstavek 43. člena Ustave). Kršeni naj bi bili zahtevi iz EKČP, da morajo biti omejitve pasivne volilne pravice jasno vnaprej opredeljene v zakonu in da morajo biti vsi kandidati enako obravnavani. Pravici iz 43. in 44. člena Ustave naj bi bili kršeni tudi zato, ker naj postopek ne bi bil jasen in naj bi dopuščal arbitrarno odločanje.

9. Pritožniki predlagajo, naj Ustavno sodišče do končne odločitve o ustavni pritožbi zadrži izvedbo volitev predstavnika za področje kulture in športa v Državni svet in naj izvede javno obravnavo.

B. – I.

10. Pobudniki zatrjujejo, da ZDSve vsebuje protiustavno pravno praznino (2. člen Ustave), ker Vrhovnemu sodišču ne daje pooblastila za razveljavitev postopka določanja elektorjev, ko je to potrebno, da bi se dosegla enaka obravnava vlog vseh predlagateljev in da bi predlagatelji že v času vlaganja seznamov kandidatov poznali merila, po katerih se bodo njihove vloge presojale. Sodišče lahko razveljavi zgolj tiste postopke oziroma tiste odločbe o določitvi elektorjev, zoper katere so bila pravočasno vložena ustrezna pravna sredstva oziroma zahtevano sodno varstvo. Zavzemanje pobudnikov, da bi moral ZDSve sodišču omogočati, da samo po uradni dolžnosti poseže v že pravnomočne odločbe DVK o določitvi števila elektorjev, je v neskladju z ustavnim institutom pravnomočnosti (158. člen Ustave), ki je ključen element zagotavljanja pravne varnosti. ZDSve oziroma ZVDZ predvidevata pravno sredstvo, s katerim je mogoče doseči razveljavitev oziroma odpravo nezakonitih odločb DVK o določitvi elektorjev in na ta način zagotavljata učinkovito pravno sredstvo (25. člen Ustave) in sodno varstvo (prvi odstavek 23. člena Ustave), posledično pa tudi uveljavitev splošne in enake volilne pravice znotraj posameznega volilnega telesa pri volitvah predstavnikov Državnega sveta (prvi odstavek 43. člena Ustave). Če udeleženci volilnega postopka tega pravnega sredstva ne izkoristijo (pravočasno), njihova neaktivnost ne more biti utemeljen razlog za poseg v pravnomočne odločbe

DVK mimo vseh procesnih predpostavk oziroma kar po uradni dolžnosti. Glede na navedeno so navedbe pobudnikov o tem, da ZDSve vsebuje protiustavno pravno praznino, ker Vrhovnemu sodišču tega pooblastila ne daje, očitno neutemeljene.

11. Pobudniki zatrjujejo tudi, da je ZDSve (po vsebini gre za četrto alinejo prvega odstavka in drugi odstavek 34. člena ZDSve ter drugi odstavek 2. člena ZDSve) v neskladju s prvim odstavkom 96. člena Ustave, ker določa, da predstavnika za področje kulture in športa lahko volijo le poklicni športniki oziroma poklicne organizacije športnih delavcev, 96. člen Ustave pa pogoja poklicnega opravljanja dejavnosti ne določa. Menijo, da športna dejavnost spada med socialne, ne pa poklicne interese.

12. Člen 96 Ustave določa, da je Državni svet zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov, ki šteje 40 članov. Sestavljajo ga štirje predstavniki delodajalcev, štirje predstavniki delojemalcev, štirje predstavniki kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, šest predstavnikov negospodarskih dejavnosti in dvaindvajset predstavnikov lokalnih interesov. V skladu z drugim odstavkom 96. člena Ustave organizacijo Državnega sveta ureja zakon. Ustava torej določa, da so v Državnem svetu tako predstavniki socialnih kot poklicnih interesov, ne določa pa nobenih meril za uvrstitev posameznih interesnih skupin (v obravnavanem primeru negospodarskih dejavnosti) med poklicne oziroma socialne interese. V skladu z drugim odstavkom 96. člena Ustave je ta odločitev prepuščena zakonodajalcu, ki je določil, da negospodarske dejavnosti spadajo med poklicne interese. Navedbe o neskladju ZDSve (četrte alineje prvega odstavka in drugega odstavka 34. člena ZDSve) s prvim odstavkom 96. člena Ustave so tako očitno neutemeljene. Ali je takšna zakonska ureditev najbolj ustrezna, pa je vprašanje primernosti zakonske ureditve, ki je Ustavno sodišče ni pristojno ocenjevati.

13. Glede na navedeno so očitki o neskladju ZDSve z 2. členom in prvim odstavkom 96. člena Ustave neutemeljeni, zato je Ustavno sodišče pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti ZDSve zavrnilo (1. točka izreka).

B. – II.

14. Pritožniki (pritožnice kot poklicne organizacije in predlagateljice na področju športa ter pritožnik kot kandidat za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa navajajo, da poleg sodbe in sklepa Vrhovnega sodišča št. Uv 2/2018 izpodbijajo tudi sodbo Vrhovnega sodišča št. Uv 1/2018 in vse odločbe DVK o določitvi števila elektorjev poklicnih organizacij na področju kulture in športa. O vseh spornih vprašanih v zvezi z določitvijo števila elektorjev v volilno telo za volitve članov Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa je bilo pravnomočno odločeno s sodbo in sklepom Vrhovnega sodišča št. Uv 2/2018, zato je Ustavno sodišče štelo, da je le ta odločitev predmet preizkusa v postopku z ustavno pritožbo.

Glede odločitve Ustavnega sodišča o zavrženju pritožbe

15. V zvezi z odločitvijo Ustavnega sodišča o zavrženju tožbe pritožniki izpodbijajo stališče, da začne teči pritožbeni rok iz prvega odstavka 105. člena ZVDZ za izpodbijanje odločb DVK o določitvi števila elektorjev takrat, ko je posameznim poklicnim organizacijam (predlagateljicam) vročen seznam vseh elektorjev, ki sestavljajo volilno telo posameznega področja (kultura in šport) znotraj interesne skupine (negospodarskih dejavnosti). Menijo, da bi moral ta rok začeti teči šele 13. 2. 2018 ob 10.00 uri, ko so jim bile odločbe DVK z dne 30. 10. 2017 o določitvi števila elektorjev poklicnih organizacij s področja kulture vročene na podlagi njihove zahteve po vročitvi. Zatrjujejo kršitev pravic do pravnega sredstva in sodnega varstva, ker takšno stališče nesorazmerno otežuje vložitev pravnega sredstva oziroma sodnega varstva, posledično pa krši tudi volilno pravico članov pritožnic.

16. V skladu z zakonsko ureditvijo (primerna uporaba ZVDZ) se odločbe o potrditvi ali zavrnitvi seznama izvoljenih predstavnikov vročajo zgolj tisti poklicni organizaciji, na katero se nanašajo, ne pa tudi drugim poklicnim organizacijam, katerih izvoljeni predstavniki tvorijo skupno volilno telo (59. člen ZVDZ). V skladu z drugim in tretjim odstavkom 18. člena ZDSve se vsem poklicnim organizacijam, katerih predstavniki sestavljajo skupno volilno telo, skupaj z vabilom na volilni zbor vroči seznam izvoljenih predstavnikov vseh poklicnih organizacij v volilnem telesu. Kot je ugotovilo že Ustavno sodišče, je torej posamezna poklicna organizacija s tem, ko ji je seznam vročen (tretji odstavek 18. člena ZDSve), dejansko seznanjena, da so bile odločbe o številu elektorjev izdane tudi drugim poklicnim organizacijam, katerih predstavniki sestavljajo skupno volilno telo, in z njeno vsebino (poimensko navedenimi elektorji in s številom elektorskih mest, ki jih ima posamezna poklicna organizacija), prek števila elektorjev pa je bilo mogoče ugotoviti, na kakšno število članstva, ki je po 36. členu ZDSve merilo za določitev števila elektorjev, se odločitev DVK nanaša. Takrat so imeli pritožniki tudi možnost zahtevati takojšnje vročitev odločb, ki so bile podlaga za sestavo seznama. Rok za vložitev pritožbe, o kateri se odloča še med volilnim postopkom, pa mora biti že zaradi narave uresničevanja volilne pravice kratek. Prav zaradi relativno kratkega časa za pripravo pritožbe celotno trditveno in dokazno breme o nepravilnosti pri določitvi števila elektorjev drugih poklicnih organizacij ni bilo na pritožniku. Pritožnik je moral zgolj s podatki, ki so mu bili znani oziroma so javno dostopni, utemeljiti zatrjevane nepravilnosti. Posamezna poklicna organizacija pa je morala že pred izdajo odločb o številu elektorjev DVK predložiti podatke o svojem članstvu in ustrezna dokazila (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1033/17). Glede na navedeno in upoštevanje dosedanje stališče Ustavnega sodišča iz odločbe št. Up-3564/07 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 116/07, in OdlUS XVI, 114)³ so

³ V odločbi št. Up-3564/07 je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da je tudi postopek potrjevanja seznama predstavnikov v volilno telo del postopka kandidiranja in da je treba v postopku volitev v Državni svet 103. in 105. člen ZVDZ razlagati tako, da navedeni določbi zagotavljata tudi pritožbo zoper odločitev DVK o (ne)potrditvi seznama predstavnikov v volilno telo. Pri

očitki pritožnikov, da izpodbijano stališče Vrhovnega sodišča krši pravico do učinkovitega pravnega sredstva, ki je hkrati tudi sodno varstvo volilne pravice, očitno neutemeljeni, kar potrjuje prav obravnavani primer, ko je poklicna organizacija s področja kulture v pogojih enake zakonske ureditve uspešno izpodbijala odločitve DVK o določitvi števila elektorjev poklicnih organizacij s področja športa. Iz istih razlogov so neutemeljeni tudi očitki o kršitvi načela poštenih volitev, ker naj bi se Vrhovno sodišče izognilo vsebinski obravnavi pritožbe iz pretirano formalističnih razlogov, ko naj bi pritožbe zavrglo kot prepozne ob tem, da so bile vložene le dan po prejemu odločb in naj se prej pritožniki sploh ne bi mogli pritožiti.

17. Pritožniki zatrjujejo tudi, da se Vrhovno sodišče ni opredelilo do navedb, da so pritožniki šele 13. 2. 2018 lahko pridobili vloge drugih predlagateljev in odločbe, iz katerih so ugotovili, da tudi drugi predlagatelji niso izpolnjevali pogojev, ki jih Vrhovno sodišče zahteva, in pogojev, po katerih so bile v tretje presoјane vloge pritožnic. Ta očitek bi bil lahko ustavnopravno pomemben z vidika pravice iz 22. člena Ustave, iz katere izhaja tudi dolžnost sodišč, da se opredelijo do bistvenih navedb strank. Vrhovno sodišče je z razlago zakonske ureditve (tretji odstavek 18. člena ZDSve) in s sklicevanjem na sodno prakso (sklep Vrhovnega sodišča št. Uv 9/2017 in odločba Ustavnega sodišča št. Up-1033/17) ter institut pravnomočnosti iz 158. člena Ustave razumno in temeljito pojasnilo, zakaj ni mogoče šteti, da so pritožniki šele z vročitvijo odločb 13. 2. 2018 lahko uveljavili učinkovito pravno (sodno) varstvo volilne pravice (7. do 13. točka obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča). Glede na navedeno so tudi ti očitki neutemeljeni.

18. Ker so navedbe pritožnikov o tem, da so jim bile z odločitvijo Vrhovnega sodišča o zavrženju pritožbe zoper odločbe DVK o določitvi števila elektorjev poklicnih organizacij na področju kulture kot prepozne kršene človekove pravice in temeljne svoboščine, neutemeljene, so neupoštevne vse navedbe pritožnikov, s katerimi zatrjujejo kršitve človekovih pravic, do katerih naj bi prišlo z izdajo teh odločb DVK.

Glede odločitve Vrhovnega sodišča o zavrnitvi pritožbe

19. Z odločitvijo Vrhovnega sodišča o zavrnitvi pritožbe naj bi bila pritožnikom med drugim kršena pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Čeprav gre pri volitvah članov Državnega sveta za posebno volilno pravico, ki se uresničuje na posrednih volitvah, je tudi njeno varstvo zagotovljeno v okviru 43. člena Ustave.⁴ Zato je Ustavno sodišče navedbe pritožnikov o kršitvah te človekove

prihodnjih volitvah Državnega sveta bo mogoče morebitne nepravilnosti pri določitvi števila elektorjev v skladu s spremenjenim stališčem Ustavnega sodišča iz odločbe št. Up-1033/17 preveriti le v volilnem sporu po končanih volitvah na podlagi tretjega odstavka 50. člena ZDSve.

⁴ Glej odločbi Ustavnega sodišča št. Up-1033/17, 17. točka obrazložitve, in št. Mp-1/12 z dne 21. 2. 2013 (Uradni list RS, št. 18/13, in OdlUS XX, 2), 7. točka obrazložitve. Glej tudi J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 41–42.

pravice presojalo v okviru presoje skladnosti izpodbijane odločitve s pravico iz drugega odstavka 43. člena Ustave. Pravica do poštenih volitev iz 3. člena Prvega protokola k EKČP⁵ je zajeta v 43. členu Ustave. Zato je Ustavno sodišče preizkus opravilo le z vidika Ustave in se ni spuščalo v vprašanje, ali se navedena konvencijska pravica razteza tudi na volitve članov Državnega sveta.

20. Odločitev Vrhovnega sodišča o zavrnitvi pritožbe temelji na strinjanju s stališčem DVK, po katerem so pritožniki pogoj poklicnega ukvarjanja s športom članov poklicne organizacije v dopolnjenih vlogah utemeljevali s sklicevanjem na obstoj odplačnih pogodbenih odnosov, ne da bi jih izkazali s konkretnimi pogodbami, zaradi česar se na podlagi drugega odstavka 36. člena ZDSve v seznam elektorjev vpiše le po en elektor vsake pritožnice. Vrhovno sodišče se v izpodbijani sodbi ni opredeljevalo do pomena besedne zveze "poklicno opravljanje dejavnosti", saj pritožnice po pozivu DVK na dopolnitev njihovih vlog niso predložile nobenih dokazil, s katerimi bi izkazovale ta pogoj. Zato se niti DVK niti Vrhovnemu sodišču s tem vprašanjem v konkretnem primeru ni bilo treba ukvarjati. Glede na navedeno so neutemeljene navedbe pritožnikov, da gre za tako ozko razumevanje pogoja poklicnega udejstvovanja, da ga je nemogoče izkazati, in da tako razumevanje povzroča nemožnost enake obravnave vseh prijav elektorjev, kar naj bi pomenilo kršitev pravice iz drugega odstavka 43. člena Ustave.

21. Pritožniki zatrjujejo tudi, da so jim bile z odločbami DVK in posledično z odločitvijo Vrhovnega sodišča o zavrnitvi pritožbe zoper te odločbe kršene pravice iz drugega odstavka 14. člena, 22. člena in prvega odstavka 43. člena Ustave. Kršitve utemeljujejo z navedbami, da so šele iz sodbe izvedeli za dokumentacijo, ki bi jo bili morali predložiti, da so za njih veljala druga merila za določitev števila elektorjev kot za poklicne organizacije s področja kulture in da so bile odločitve o številu njihovih elektorjev sprejete na podlagi pravil, ki so se spremenila med volilnim postopkom.

22. Po sodbi Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017⁶ in odločbi Ustavnega sodišča št. Up-1033/17⁷ je DVK pritožnike pozvala, naj svoje vloge dopolnijo s seznamom članov (in njihovimi osebnimi podatki), ki poklicno delujejo na področju športne dejavnosti predlagateljice, in z dokazili v skladu z navedeno odločbo Ustavnega sodišča (17. točka sodbe Vrhovnega sodišča). Pritožniki kljub pozivu in jasnim stališčem iz navedenih odločitev Vrhovnega in Ustavnega sodišča svojih vlog niso dopolnili z dokazili, čeprav so to možnost imeli, temveč so zgolj posplošeno

⁵ Člen 3 Prvega protokola k EKČP (pravica do svobodnih volitev) določa, da se visoke pogodbene stranke zavezujejo, da bodo izvedle v razumnih časovnih presledkih svobodne in tajne volitve, ki bodo zagotovile svobodno izražanje mnenja ljudstva pri izbiri zakonodajnih teles.

⁶ Vrhovno sodišče je s to sodbo odpravilo odločbe o določitvi števila elektorjev NZS, ZNS in ZNTS ter v tem obsegu vrnilo zadevo DVK v novo odločanje. V preostalem delu (glede odločb KZS, Rokometne zveze Slovenije (v nadaljevanju RZS) in ZDRSS) je pritožbo zavrnilo.

⁷ S to odločbo je Ustavno sodišče odpravilo še odločbe o določitvi števila elektorjev KZS, RZS in ZDRSS ter vrnilo zadevo DVK v novo odločanje.

zatrjevali obstoj "različnih pogodb". Zato je DVK ugotovila, da pritožniki niso izkazali tolikšnega števila članov, kot so zatrjevali v svojih vlogah, in na podlagi drugega odstavka 36. člena ZDSve odločila, da se v seznam elektorjev vpiše le po en elektor vsakega pritožnika, Vrhovno sodišče pa se je s tako odločitvijo strinjalo. Glede na navedeno so neutemeljene navedbe, s katerimi pritožniki v bistvu zatrjujejo, da niso imeli možnosti pravočasno in ustrezno dopolniti svojih vlog (pavšalno navajajo, da so šele iz sodbe izvedeli za dokumentacijo, ki bi jo bili morali predložiti), zaradi česar naj bi bila kršena načelo enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave) in načelo enake volilne pravice (drugi odstavek 43. člena Ustave). Iz istega razloga so neutemeljene tudi navedbe pritožnikov, da je bila volivcem (članom pritožnic) odvzeta volilna pravica, ker predlogu elektorjev niso dodali prilog, za katere naj ne bi vedeli, da bi jih morali dodati, in za katere naj bi jim DVK sporočila, da jih ni treba dodati.

23. Pritožniki zatrjujejo tudi kršitev temeljnih načel volilnega prava (43. člen Ustave) zaradi spreminjanja meril za določitev elektorjev med volilnim postopkom in tudi zaradi nejasne ureditve v ZDSve. Iz vsebine navedb izhaja, da pritožniki kot nov pogoj razumejo, da se morajo člani poklicne organizacije, ki so upoštevni pri določitvi števila elektorjev, poklicno ukvarjati s to dejavnostjo. Pogoj poklicnega opravljanja dejavnosti določa že ZDSve (drugi odstavek 2. člena, četrta alineja prvega odstavka 34. člena in drugi odstavek 34. člena), glede razlage tega pogoja pa obstaja tudi enotna sodna praksa Vrhovnega in Ustavnega sodišča že od leta 2002.⁸ Neutemeljene so torej navedbe, da gre za nov pogoj. Če je DVK ta pogoj razlagala drugače in je štela, da je poklicni izvajalec dejavnosti na določenem področju že vsak, ki je član neke poklicne organizacije (zato tudi ni zahtevala ustreznih dokazil), to ne pomeni, da drugačno stališče sodišča krši kakšno človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Za DVK so sodne odločbe, vključno z odločbami Ustavnega sodišča, obvezujoče. Poleg tega je treba v obravnavani zadevi upoštevati tudi, da so imeli

⁸ V sklepu št. Up-689/02 je Ustavno sodišče zavrnilo očitke pritožnikov o protiustavnosti stališča Vrhovnega sodišča iz sodbe št. II Uv 61/2002 z dne 21. 11. 2002, po katerem že iz samega zakonskega besedila (šesta alineja prvega odstavka in drugi odstavek 34. člena ZDSve ter drugi odstavek 2. člena ZDSve) izhaja, da volijo svojega predstavnika le organizacije, ki se poklicno ukvarjajo z dejavnostmi na področju socialnega varstva, kar pomeni, da tudi zaposlujejo delavce, ki so po svoji strokovni izobrazbi lahko zaposleni na področju socialnega varstva. Ustavno sodišče je pojasnilo, "da kriterija iz drugega odstavka 36. člena ZDSve, na podlagi katerega se določi število elektorjev, ni mogoče razumeti drugače, kot da se v postopku izvolitve elektorjev upoštevajo le tisti člani poklicne organizacije, ki opravljajo poklicno dejavnost na področju socialnega varstva. Vsaka poklicna organizacija lahko izvoli po enega predstavnika v volilno telo ne glede na število članov in po enega predstavnika na vsakih dopoljenih sto članov. Izpolnjevanje prej navedenih pogojev iz ZDSve mora izkazati poklicna organizacija" (7. točka obrazložitve). Enako stališče je Vrhovno sodišče sprejelo v sodbah št. II Uv 65/2002 z dne 22. 11. 2002 (potrjeno s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-693/02 z dne 26. 11. 2002), št. II Uv 64/2002 z dne 22. 11. 2002 (potrjeno s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-694/02 z dne 26. 11. 2002), št. II Uv 63/2002 z dne 21. 11. 2002 (potrjeno s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-695/02 z dne 26. 11. 2002), na upoštevanje stališča iz sklepa št. Up-689/02 je posebej opozorilo Ustavno sodišče tudi v odločbi št. Up-3564/07. Nazadnje je Ustavno sodišče stališče o poklicnem opravljanju dejavnosti potrdilo v odločbi št. Up-1033/17.

pritožniki možnost dopolniti svoje vloge v skladu s stališčem Vrhovnega in Ustavnega sodišča, pa tega niso storili. Glede na navedeno so neutemeljene navedbe pritožnikov o kršitvi temeljnih načel volilnega ustavnega prava (prvi odstavek 43. člena Ustave) zaradi spreminjanja meril za določitev elektorjev med volilnim postopkom in zaradi nejasne ureditve v ZDSve.

24. Pritožnicam oziroma njihovim članom naj bi bili kršeni načelo enakosti pred zakonom in pravica do enakega varstva pravic (drugi odstavek 14. člena in 22. člen Ustave) ter načelo enake volilne pravice (prvi odstavek 43. člena Ustave) tudi zato, ker naj bi zanje veljala druga merila za določitev števila elektorjev kot za poklicne organizacije s področja kulture. Na odločitev o zakonitosti (oziroma ustavnoskladnosti) spornih (izpodbijanih) odločitev o določitvi števila elektorjev pritožnic ne morejo vplivati okoliščine, ki so obstajale pri določitvi elektorjev drugih poklicnih organizacij. Tudi če je DVK pri drugih poklicnih organizacijah ZDSve razlagala nezakonito in so odločitve o tem postale pravnomočne (158. člen Ustave), to ni razlog za pritrditev pritožnikom, ker ni ustavne zahteve po enakosti v nepravu (nezakonitosti). Zato so tudi ti očitki neutemeljeni.

25. Pritožniki zatrjujejo tudi kršitev načela (enake) pasivne volilne pravice, ker naj bi določitev novega pogoja poklicnega opravljanja dejavnosti pomenila (novo) omejitev pasivne volilne pravice, ki bi morala biti vnaprej jasno določena, in ker naj bi bili zaradi te nove omejitve kandidati različno obravnavani. Ne da bi se Ustavno sodišče spuščalo v presojo, ali pogoji za določitev števila elektorjev posamezne poklicne organizacije (število elektorjev posamezne poklicne organizacije znotraj istega volilnega telesa nedvomno vpliva na to, kateri kandidat bo izvoljen) pomenijo tudi omejitev pasivne volilne pravice kandidatov za člane Državnega sveta, je iz enakih razlogov, kot so navedeni v 23. in 24. točki obrazložitve tega sklepa, očitno, da so tudi te navedbe neutemeljene. Ne gre za nov pogoj in vsi udeleženci volilnega postopka so imeli enake možnosti, da izpodbijajo odločbe o določitvi števila elektorjev drugih poklicnih organizacij. Če tega niso storili, so te odločbe postale pravnomočne, in njihovo sklicevanje na načelo enakosti pasivne volilne pravice ne more biti upoštevno.

26. Pritožniki zatrjujejo tudi kršitev načela varstva zaupanja v pravo iz 2. člena Ustave. Gre za določbo, ki neposredno ne ureja človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, zato se nanjo za utemeljevanje ustavne pritožbe ni mogoče sklicevati.

27. Ker očitno ne gre za kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot jih zatrjujejo pritožniki, Ustavno sodišče ustavne pritožbe ni sprejelo v obravnavo (2. točka izreka).

28. Ustavno sodišče ni sledilo predlogu pritožnikov, naj odloči po opravljeni javni obravnavi, ker ta za odločitev o ustavni pritožbi ni bila potrebna. Ker je Ustavno sodišče odločilo, kot izhaja iz izreka tega sklepa, tudi ni odločalo o predlogu za

začasno zadržanje izvedbe volitev predstavnika za področje kulture in športa v Državni svet.

C.

29. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi drugega odstavka 26. člena in drugega odstavka 55.b člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – ZUstS) ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sklep je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Jaklič.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica