



Številka: U-I-157/17-11
Up-143/15-26
Datum: 5. 4. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Marka Goloba, Ljubljana, ki ga zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, in v postopku za oceno ustavnosti, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, na seji 5. marca 2018

odločilo:

- 1. Člen 20 Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11 in 22/12) je bil v neskladju z Ustavo.**
- 2. Odločitev iz prejšnje točke izreka se izvrši tako, da je zoper sklep Državnega zbora o predčasnem prenehanju mandata članov uprave Agencije za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije dovoljen upravni spor.**
- 3. Sodba Vrhovnega sodišča št. X Ips 111/2013 z dne 19. 12. 2014 se razveljavi in zadeva se vrne v novo odločanje Vrhovnemu sodišču.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Državni zbor je pritožnika razrešil s položaja člana uprave Agencije za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju AUKN). Pritožnik je zoper sklep Državnega zbora o razrešitvi članov uprave Agencije za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije št. 450-01/12-17/18 z dne 20. 7. 2012 (v nadaljevanju sklep o razrešitvi) vložil tožbo v upravnem sporu. Upravno sodišče je tožbi ugodilo tako, da je ugotovilo, da je sklep o razrešitvi nezakonit in da so z njim kršene pravice tožnika iz 22. člena Ustave. Sprejelo je stališče, da je sklep o razrešitvi upravni akt iz 2. člena Zakon o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v

nadaljevanju ZUS-1). Vrhovno sodišče je dovolilo revizijo in ji ugodilo tako, da je spremenilo izrek sodbe Upravnega sodišča in zavrglo tožbo zoper sklep o razrešitvi. Sprejelo je stališče, da s sklepom o razrešitvi ni bilo odločeno o pritožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi. Sprejelo je tudi stališče, da pritožniku zoper sklep o razrešitvi ni zagotovljeno sodno varstvo v rednem upravnem sporu ne na podlagi Zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju ZUKN) in ne na podlagi 2. člena ZUS-1, ker sklep o razrešitvi ni niti upravni akt iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1 niti drug akt, zoper katerega je po drugem stavku prvega odstavka 2. člena ZUS-1 dovoljen upravni spor s funkcijo nadzora zakonitosti.

2. Pritožnik sodbi Vrhovnega sodišča očita kršitev pravic iz 14., 22., 23., 25., 120., 157. in 158. člena Ustave. Pritožnik meni, da Vrhovno sodišče revizije sploh ne bi smelo dopustiti. Odločalo naj bi namreč izrazilo v korist Državnega zbora. Pri tem naj bi arbitrarno odstopilo od dosedanje sodne prakse pri presoji, ali je revident izkazal obstoj pomembnega pravnega vprašanja. S tem naj bi kršilo pritožnikovo pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave. Pritožnik zatrjuje, da je sklep o razrešitvi pravno vezana odločitev, zato je bilo z njim odločeno o njegovi pravici. Ne strinja se s stališčem Vrhovnega sodišča, da zoper sklep o razrešitvi ni sodnega varstva. Nasprotuje stališču Vrhovnega sodišča, da imenovanja in razrešitve Državnega zbora pomenijo uresničevanje in varstvo javnega interesa. Poudarja, da bi bil s tako razlago 20. člena ZUKN izničen namen norme. Namen drugega odstavka 20. člena ZUKN naj bi bil izključiti arbitrarni vpliv politike in posameznih interesnih skupin na razrešitev oseb na položajih v AUKN. Po izpodbijanem stališču Vrhovnega sodišča pa morebitne arbitrarne razrešitve s funkcije v AUKN ne bi mogel učinkovito uveljavljati nihče. Pritožnik meni, da bi morala biti pravica do sodnega varstva v upravnem sporu zagotovljena pri vseh razrešitvah z javnega položaja iz krivdnih razlogov. Zatrjuje, da mu mora biti sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu iz 2. člena ZUS-1, ker je sklep o razrešitvi upravni akt. Razlaga Vrhovnega sodišča, da mu na podlagi drugega odstavka 20. člena ZUKN ni zagotovljeno sodno varstvo, ker zakon takega varstva ne določa, naj bi pomenila, da ZUKN vsebuje protiustavno pravno praznino.

3. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-143/15 z dne 19. 4. 2016 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je o sprejemu obvestilo Vrhovno sodišče.

4. V skladu z drugim odstavkom 56. člena ZUstS je ustavno pritožbo poslalo v odgovor Državnemu zboru, ki je nanjo odgovoril. Državni zbor pojasnjuje, da v svoji dosednji praksi v zadevah imenovanj in razrešitev ni uporabljal pravil upravnega postopka. Uporaba upravnega postopka v teh zadevah bi pomenila poseg v njegov dosednji način dela in odločanja. Opozarja, da postopek razrešitev javnih funkcionarjev ureja Poslovnik Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13 in 38/17 – PoDZ-1). Dopustnost upravnega spora v konkretnem primeru naj bi bila odvisna od ureditve v ZUKN. Glede na namen

zakonodajalca naj bi bilo treba presoditi, ali je bil namen varovati posameznika ali varovati javni interes. Državni zbor se strinja s stališčem Vrhovnega sodišča, da je bil namen zakonodajalca pri sprejetju ZUKN varovati javni interes in ne interesov članov uprave AUKN. Državni zbor navaja, da biti član uprave AUKN ni pravica posameznika, zato tudi biti član uprave AUKN celotno mandatno dobo ne more biti pravno varovano upravičenje. Razrešitveni razlogi naj bi bili določeni z namenom varovanja javne koristi. Državni zbor se ne strinja s pritožnikom, da ZUKN vsebuje protiustavno pravno praznino, ker ne ureja sodnega varstva zoper sklepe o razrešitvi. Zato naj bi bili očitki pritožnika o kršitvi drugega odstavka 14. člena, 22. člena, prvega odstavka 23. člena, 25., 120. in 157. člena Ustave neutemeljeni. Državni zbor poudarja, da upošteva teorijo in ustaljeno ustavnosodno presojo izpodbijani akt o razrešitvi ne izpolnjuje pogojev iz 2. člena ZUS-1, da bi bil lahko predmet presoje v upravnem sporu. Predmet presoje v upravnem sporu naj bi bil lahko le upravni akt ali drug akt, ki bi izpolnjeval pogoje iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1. Ker ZUKN ni predvidel upravnega spora zoper sklep o razrešitvi, upravni spor na podlagi 2. člena ZUS-1 tudi ne more biti zagotovljen, ker drug zakon tako določa. Državni zbor zatrjuje, da je pritožnik imel možnost sodnega varstva po 4. členu ZUS-1, vendar na tej podlagi sodnega varstva ni uveljavljal.

5. V postopku odločanja o ustavni pritožbi je Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 59. člena ZUstS začelo postopek za oceno ustavnosti 20. člena ZUKN. Zastavilo se je vprašanje skladnosti 20. člena ZUKN s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Ustavno sodišče je sklep o začetku postopka za oceno ustavnosti 20. člena ZUKN predložilo Državnemu zboru v odgovor in mu omogočilo, da na vprašanja glede začetka postopka za oceno ustavnosti odgovori.

6. Državni zbor v odgovoru meni, da izpodbijani sklep o razrešitvi ni pomenil odločanja o pritožnikovi pravici, obveznosti ali pravni koristi. Izpodbijani sklep naj bi bil javnopravni, enostranski, posamični akt, izdan pri izvrševanju z zakonom določene kadrovske in nadzorne funkcije pri upravljanju kapitalskih naložb države. Cilj zakona naj bi bil v ločitvi izvrševanja lastniške funkcije države od drugih funkcij. Vežanost Državnega zbora na razrešitvene razloge, določene v ZUKN, naj ne bi bila namenjena varovanju članov uprave, temveč varovanju javnega interesa. Državni zbor navaja, da so bili člani uprave na podlagi pogodbe o zaposlitvi v primeru predčasne razrešitve upravičeni do odpravnine v višini petine povprečne bruto plače za vsak poln mesec, ki je ostal do izteka mandatne dobe. Članom uprave AUKN naj bi odpravnina pripadala ne glede na razlog razrešitve. To naj bi pomenilo, da je bil razrešeni član uprave upravičen do enake odpravnine ne glede na razlog razrešitve (krivdni ali nekrivdni razlogi). Poleg navedenega naj bi bilo sodno varstvo zagotovljeno tudi v odškodninskem sporu, v katerem bi lahko član uprave uveljavljal povrnitev morebitne druge škode. Državni zbor meni, da se premoženjskopravni interes članov uprave ne more varovati s sodnim varstvom zoper sklep o razrešitvi. Glede na navedeno Državni zbor meni, da 20. člen ZUKN ni bil v neskladju z Ustavo.

7. Vlada meni, da z 20. členom ZUKN ni bilo poseženo v pravico do sodnega varstva. Čeprav 20. člen ZUKN sodnega varstva ni urejal, naj to ne bi pomenilo, da je ZUKN posegel v pravico predčasno razrešenega člana uprave AUKN. Biti član uprave AUKN naj ne bi bila pravica. Posameznik naj z imenovanjem za člana uprave ne bi pridobil pravice do trajnega opravljanja funkcije za celotno mandatno obdobje. Po mnenju Vlade ni treba predvideti sodnega varstva zoper vsak akt državnega organa, organa lokalne skupnosti oziroma nosilca javnih pooblastil. Pritožnik bi moral izkazati, da se je z aktom Državnega zbora na podlagi 20. člena ZUKN odločalo o njegovem konkretnem zasebnem interesu biti član uprave AUKN. Glede na navedeno Vlada meni, da 20. člen ZUKN ni bil v neskladju s 23. in 25. členom Ustave.

8. Ustavno sodišče je pritožniku poslalo odgovor Državnega zbora na ustavno pritožbo ter odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade na sklep o začetku postopka za oceno ustavnosti 20. člena ZUKN. Pritožnik v roku, ki mu ga je postavilo Ustavno sodišče, ni odgovoril.

B. – I.

9. Vrhovno sodišče je navedlo dva razloga za zavrženje tožbe zoper sklep o razrešitvi, in sicer (1) sklep o razrešitvi pritožnika ne pomeni odločanja o pravici ali pravni koristi pritožnika in (2) sklep o razrešitvi ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu, ker ni upravni akt iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1, ZUKN pa ni določal, da bi bil zoper sklep o razrešitvi dopusten upravni spor. Zavrženje tožbe torej temelji tudi na 20. členu ZUKN, ki je urejal postopek predčasnega prenehanja mandata predsednika in članov uprave AUKN.

10. Skladno z drugim odstavkom 59. člena ZUstS Ustavno sodišče začne postopek za oceno ustavnosti zakona, na katerem temelji izpodbijani posamični akt, če oceni, da bi bil lahko zakon protiustaven. V obravnavani zadevi je Ustavno sodišče ugotovilo, da gre za tak primer. Ustavnemu sodišču se je postavilo vprašanje skladnosti 20. člena ZUKN s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ker 20. člen ZUKN izrecno ne ureja sodnega varstva zoper sklep o razrešitvi.

11. Člen 20 ZUKN ne velja več. Prenehal je veljati z uveljavitvijo Zakona o Slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 105/12 in 39/13 – v nadaljevanju ZSDH). Vendar to ni ovira za oceno ustavnosti te zakonske določbe. Po prvem odstavku 47. člena ZUstS v primeru, če se z zahtevo ali pobudo izpodbija predpis, ki v času vložitve zahteve ali pobude ne velja več, niso pa bile odpravljene posledice njegove protiustavnosti oziroma nezakonnosti, Ustavno sodišče odloči o njegovi ustavnosti oziroma zakonitosti. Ker sodna odločba, ki jo pritožnik izpodbija z ustavno pritožbo, temelji na 20. členu ZUKN, gre v obravnavani zadevi za tak primer. Glede na to, da je Državni zbor razrešil pritožnika s položaja člana uprave AUKN iz razlogov

po peti in šesti alineji drugega odstavka 20. člena ZUKN, je Ustavno sodišče omejilo presojo na navedene razloge za razrešitev.

12. V prvem odstavku 23. člena Ustava zagotavlja vsakomur, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebnega odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče. Iz pravice do sodnega varstva izhaja, da mora stranka imeti možnost, da spor predloži sodišču in da sodišče v tem sporu tudi meritorno odloči z zavezujočo odločitvijo. Sodno varstvo mora biti učinkovito, kar pomeni, da pravila sodnega postopka ne smejo zagotavljati le formalnega oziroma navideznega vsebinskega odločanja o tožbenih zahtevkih.

13. Prvi odstavek 157. člena Ustave opredeljuje upravni spor kot sodno kontrolo zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij.¹ Ustava v prvem odstavku 157. člena zagotavlja varstvo zakonitosti (med drugim) le, če gre za tak dokončni posamični akt, ki vsebuje odločitev o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali organizacije.² Kadar se pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave uresničuje v upravnem sporu iz prvega odstavka 157. člena Ustave, je njen namen prav v učinkovitem varstvu pravnega položaja tožnika in ne v splošnem nadzoru nad zakonitostjo delovanja organov.³ Pomen ustavne pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena v zvezi s 157. členom Ustave je v učinkovitem varstvu pravno zavarovanega položaja posameznika.⁴ Z vidika pravice do sodnega varstva je zato utemeljeno pravno stališče, da v upravnem sporu o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov ni dopustno izpodbijati posamičnega akta, ki ne vsebuje odločitve o pravici, obveznosti ali pravni koristi tožnika.⁵

14. Glede na navedena ustavnopravna izhodišča o pravici do sodnega varstva je moralo Ustavno sodišče v obravnavani zadevi najprej presoditi, ali je sklep o razrešitvi dokončni posamični akt, s katerim je državni organ odločal o pravici ali pravni koristi posameznika. Če gre za takšno odločitev, mora biti zoper njo zagotovljeno sodno varstvo. Če sodno varstvo ni zagotovljeno v drugem postopku, mora biti glede na prvi odstavek 157. člena Ustave zagotovljeno v upravnem sporu.

¹ T. Jerovšek v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 1055.

² Glej odločbe Ustavnega sodišča št. Up-23/95 z dne 16. 11. 1995 (OdlUS IV, 137), 6. točka obrazložitve, št. Up-1850/08 z dne 5. 5. 2010 (Uradni list RS, št. 47/10), 8. točka obrazložitve, in št. U-I-16/10, Up-103/10 z dne 20. 10. 2011 (Uradni list RS, št. 93/11), 9. točka obrazložitve.

³ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. Up-1850/08, 8. točka obrazložitve, in št. U-I-16/10, Up-103/10, 9. točka obrazložitve.

⁴ Javna pravica in pravni interes po svoji vsebini pomenita upravičenje posameznika proti državi oziroma drugemu nosilcu državne oblasti, na podlagi katerega lahko posameznik terjata določeno ravnanje v svojo korist (E. Kerševan, Uprava in sodni nadzor, Pravna fakulteta, Ljubljana 2004, str. 81).

⁵ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1850/08, 8. točka obrazložitve.

15. Pri presoji pravnega položaja oseb, ki izvajajo javne funkcije ali zasedajo mesta v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in nosilcih javnih pooblastil, je treba ločevati med položaji, ko zakonodajalec imenovanje na določeno funkcijo ali mesto in razrešitev s te funkcije ali mesta uredi tako, da daje organu, ki odloča o imenovanju na javno funkcijo in prenehanju javne funkcije, široko pooblastilo za sprejetje odločitve, in položaji, ko zakonodajalec za imenovanje posameznika na določeno funkcijo ali mesto ali razrešitev s te funkcije ali mesta določi zakonske pogoje za imenovanje in razrešitev ter trajanje opravljanja te javne funkcije.

16. V prvem primeru organ odloča na podlagi demokratično pridobljenega mandata za izvrševanje oblasti oziroma za izdajanje političnih aktov ali aktov vladanja.⁶ Organ ima pooblastilo, da sprejme odločitev, ki je usmerjena v oblikovanje javnega interesa na podlagi vrednostnih sodb nosilcev oblasti, ali pa je imenovanje odvisno od tega, ali organ, ki posameznika imenuje, temu zaupa, da bo sposoben opravljati določene naloge.⁷ V teh dveh položajih odločitev o imenovanju na funkcijo ali mesto oziroma o prenehanju opravljanja javne funkcije pomeni pravno nevezano odločitev in je akt politične diskrecije (3. člen ZUS-1). Akt o imenovanju na javno funkcijo ali o prenehanju opravljanja javne funkcije, ki je akt politične diskrecije, ne more posegati v pravice ali pravne koristi posameznika. Zato zoper tako odločitev ni treba zagotoviti sodnega varstva.⁸

17. V drugem primeru pomeni imenovanje ali razrešitev sprejetje pravno vezane odločitve. Pristojni organ mora pri imenovanju in razrešitvi upoštevati in spoštovati zakonske pogoje za imenovanje ali razrešitev. Pri kandidiranju ima vsak kandidat pravico, da se pod enakimi pogoji z drugimi poteguje za zasedbo tega mesta in da se pri odločanju o kandidatih spoštujejo temeljna jamstva poštenega postopka, nima pa kandidat zakonske ali celo ustavno varovane pravice do zasedbe takega položaja.⁹ V postopku razrešitve z javnih funkcij ali mest, pri kateri je zakonodajalec določil pogoje za prenehanje in trajanje opravljanja te funkcije, ima posameznik interes, da mu bo funkcija ali mesto prenehalo ob izpolnjenih zakonskih pogojih. Kadar so razlogi za razrešitev, kot v presojanih določbah, vezani na kršitev predpisov, nestrokovno ali nevestno delo, je ta interes posameznika osebni in neposreden, saj odločitev o razrešitvi pomeni tudi, da je posameznik ravnal nezakonito oziroma da je nevestno ali nestrokovno izvajal javno funkcijo. Zato posameznik v primerih, ko so z zakonom določeni krivdni razlogi za razrešitev, v postopku razrešitve varuje svojo pravno

⁶ E. Kerševan, V. Androjna, *Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor*, 2., spremenjena in dopolnjena izdaja, Zbirka Pravna obzorja, Ljubljana 2017, str. 521.

⁷ Prav tam, str. 521–522.

⁸ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-245/09 z dne 21. 1. 2010 (Uradni list RS, št. 8/10), 10. točka obrazložitve.

⁹ Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. Up-4/95 z dne 19. 12. 1996 (OdlUS V, 193), 5. točka obrazložitve, in v sklepu št. Up-295/01 z dne 26. 2. 2002, 5. točka obrazložitve; primerjaj tudi odločbo št. U-I-198/03 z dne 14. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 47/05, in OdlUS XIV, 22), 9. točka obrazložitve.

korist,¹⁰ ki je v ugotovitvi, da je ravnal zakonito, strokovno in vestno. Ker tedaj odločitev o razrešitvi vsebuje odločitev o pravni koristi posameznika, mu mora biti zagotovljeno sodno varstvo,¹¹ ki zagotavlja preizkus zakonitosti razrešitve. Pri tem se Ustavnemu sodišču ni treba opredeliti, ali bi morala biti posamezniku s sodnim varstvom zagotovljena vrnitev na razrešeno javno funkcijo, ker je AUKN prenehala obstajati (prvi odstavek 38. člena ZSDH).

18. AUKN je bila agencija, ki je bila ustanovljena za upravljanje kapitalskih naložb in opravljanje drugih nalog, določenih z zakonom (11. člen ZUKN). Bila je samostojen in neodvisen državni organ ter neposredni proračunski uporabnik (prvi in drugi odstavek 11. člena ZUKN). AUKN je bila posebna javna agencija, ki je upravljala kapitalske naložbe v državni lasti. Z ZUKN je zakonodajalec uredil upravljanje državnih naložb po načelih učinkovitosti, preglednosti, odgovornosti in predvidljivosti. Upravljanje kapitalskih naložb je obsegalo pridobivanje kapitalskih naložb, razpolaganje kapitalskih naložb in izvrševanje pravic delničarja in družbenika (peti odstavek 2. člena ZUKN). Z ustanovitvijo AUKN so bile ločene lastniške funkcije države od njenih drugih funkcij (urejevalna, servisna, pospeševalna in nadzorna funkcija).

19. Organa agencije sta bila svet in uprava (12. člen ZUKN). Uprava je imela predsednika in dva člana. Odločala je o upravljanju kapitalskih naložb v skladu s sprejetimi akti upravljanja kapitalskih naložb, vodila je poslovanje agencije, organizirala je njeno delo, sprejemala je akt o notranji organizaciji in sistematizaciji ter druge splošne in posamične akte agencije, ki urejajo delovnopравни položaj zaposlenih, odgovarjala je za zakonitost poslovanja in opravljala druge naloge, določene z zakonom (14. člen ZUKN). ZUKN je določal pogoje za imenovanje predsednika in članov uprave AUKN (16. člen ZUKN). Osebe, imenovane v organe AUKN, so bile dolžne strokovno in gospodarno upravljati državno premoženje.¹² Predsednika uprave in člana uprave AUKN je na predlog Vlade z večino vseh poslancev imenoval in razrešil Državni zbor (18. člen ZUKN). V 19. členu ZUKN je bila urejena mandatna doba predsednika in članov uprave AUKN. Predsednik in člana uprave AUKN so bili imenovani za dobo 5 let. Po poteku mandata so lahko bili

¹⁰ Pravna korist je neposredna osebna korist, oprta na zakon ali drug predpis. Pri pravnem interesu oziroma pravni koristi posameznika ne gre za splošno (javno) korist, temveč za osebno korist, ki je neposredna in pravna. Korist je osebna, če se nanaša neposredno na osebo, ki jo uveljavlja, in neposredna, če gre za sedanjo korist v upravnem postopku, ki obstaja v trenutku odločanja, ne pa za morebitno ali bodočo korist. Korist je pravna, če je oprta na zakon ali drug zakoniti predpis. Razmerje med posameznikom in predmetom odločanja vzpostavlja materialni predpis, iz katerega je razvidno tudi, ali ima oziroma kdo ima lahko kakšno pravno korist od odločitve v postopku (A. Mužina v: T. Jerovšek in G. Trpin (ur.), *Zakon o splošnem upravnem postopku s komentarjem*, Nebra, Ljubljana 2004, str. 185, primerjaj tudi z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-165/09 z dne 3. 3. 2011, Uradni list RS, št. 20/11, 18. točka obrazložitve, in št. Up-785/15, Up-788/15 z dne 27. 10. 2016, Uradni list RS, št. 74/16, 13. točka obrazložitve).

¹¹ Primerjaj s sklepom Ustavnega sodišča št. U-I-245/09, 10. točka obrazložitve.

¹² Glej Predlog zakona o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije – prva obravnava – EPA 818-V, Poročevalec DZ, št. 170/09.

še enkrat imenovani. V 20. členu ZUKN je bilo urejeno predčasno prenehanje mandata predsednika in članov uprave AUKN. Predsedniku in članoma uprave AUKN je lahko mandat predčasno prenehal, če niso prenehali opravljati dela, ki je bilo nezdržljivo s položajem predsednika ali člana uprave, če so odstopili ali če so bili razrešeni. V drugem odstavku 20. člena ZUKN so bili določeni razlogi za razrešitev. Predsednik in člana uprave AUKN so lahko bili razrešeni, če se je naknadno ugotovilo, da niso izpolnjevali pogojev za imenovanje, če so bili pravnomočno obsojeni za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, če so trajno izgubili možnost za opravljanje dela, če so kršili obveznost varovanja zaupnih podatkov (25. člen ZUKN), če niso opravljali svojih nalog, določenih v tem zakonu in aktih agencije, ali če so jih opravljali nevestno ali nestrokovno in če so ravnali v nasprotju s kodeksom upravljanja.

20. Zakonodajalec je v ZUKN določil čas trajanja funkcije članov uprave AUKN in razloge za njihovo razrešitev. Član uprave AUKN je bil lahko razrešen s funkcije, če je Državni zbor ugotovil obstoj enega od razlogov za razrešitev. Član uprave AUKN je bil lahko razrešen, če ni opravljal svojih nalog ali jih je opravljal nevestno ali nestrokovno in če je ravnal v nasprotju s kodeksom upravljanja (peta in šesta alineja drugega odstavka 20. člena ZUKN). To pomeni, da je bila odločitev o razrešitvi člana uprave AUKN pravno vezana odločitev, ki je posegla v pravno korist razrešenega člana uprave. Odločitev o razrešitvi je pomenila tudi odločitev o tem, da član uprave svojega dela ni opravljal, ga je opravljal nevestno in nestrokovno ter je ravnal v nasprotju s kodeksom upravljanja. Zato bi moral biti zoper sklep o razrešitvi zagotovljen neodvisen sodni nadzor.

21. Državni zbor je z imenovanjem ali razrešitvijo oseb, ki so opravljale funkcijo članov organov AUKN, izvajal funkcijo države kot lastnice državnega premoženja. Po vsebini je bila odločitev o razrešitvi člana uprave AUKN javnopravna zadeva, saj je državni organ odločal o razrešitvi članov organov državnega organa, ki je bil pooblaščen za upravljanje kapitalskih naložb države. Državni zbor je kot državni organ odločal v javnopravni zadevi o pravni koristi posameznika. Sklep o razrešitvi je bil dokončni posamični pravni akt. V takem primeru mora biti sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu,¹³ če z zakonom ni predvideno drugo sodno varstvo.

22. Državni zbor je v odgovoru navedel, da so lahko člani uprave svoje interese varovali v delovnem sporu in odškodninskem sporu. Sodno varstvo v delovnem sporu in odškodninskem sporu po vsebini ni namenjeno ugotavljanju, ali je posameznik, ko je opravljal svojo funkcijo, ravnal zakonito, strokovno in vestno. Član uprave AUKN ima v postopku razrešitve pravno korist, da ga Državni zbor s funkcije razreši le, če

¹³ Besedna zveza "upravni spor" poudarja, da je predmet sodnega postopka zakonitost oblastnega posega v upravnopravnem ali javnopravnem razmerju in da gre za spor med oblastnim izdajateljem akta in posamično stranko, ki meni, da je akt nezakonit (T. Jerovšek in P. Kovač v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1392).

so ugotovljeni zakonski razlogi za razrešitev. Zato član uprave AUKN prizadetosti svoje pravne koristi ne more učinkovito sanirati v delovnem ali odškodninskem sporu, ki nista sodna postopka, ki bi po vsebini zagotavljala sodno kontrolo zakonitosti razrešitve.

23. Iz prvega odstavka 2. člena ZUS-1 izhaja, da sodišče odloča v rednem upravnem sporu o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v pravni položaj tožnika. V drugem odstavku 2. člena ZUS-1 je urejen predmet presoje v rednem upravnem sporu. Upravni akt je upravna odločba ali drug javnopravni, enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je organ odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika (drugi odstavek 2. člena ZUS-1). Drug javnopravni akt, ki ni upravna odločba, se lahko izpodbija v upravnem sporu po 2. členu ZUS-1 samo, če ima vse lastnosti, ki jih določa drugi odstavek 2. člena ZUS-1. Posamični akt mora izpolnjevati tako formalne kot materialne pogoje za pojem upravnega akta.¹⁴ Izpodbijani akt mora biti oblikovan pri izvrševanju upravne funkcije. S tem je opredeljena ločitev upravnih aktov od aktov sodne in zakonodajne oblasti. Z navedeno opredelitvijo se upravni akti ločijo od aktov sodne in zakonodajne oblasti.¹⁵ Upravljanje državnega premoženja oziroma izvajanje lastninske funkcije države ne pomeni izvajanja upravne funkcije. Sklep o razrešitvi člana uprave AUKN ni bil upravni akt. ZUS-1 kot splošni predpis, ki ureja sodno varstvo fizičnih ali pravnih oseb pred oblastnim delovanjem izvršilne veje oblasti, ni urejal sodnega varstva zoper posamične akte, ki jih je Državni zbor izdal pri izvajanju funkcije upravljavca državnega premoženja in so posegali v pravne koristi posameznika.

24. Upravni spor iz prvega odstavka 157. člena Ustave pomeni nadzor nad izvrševanjem pristojnosti državnih organov, organov lokalnih skupnosti in nosilcev javnih pooblastil, ko ti odločajo o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznika oziroma ko gre po vsebini za podobno odločanje. Iz navedenega izhaja, da je ZUS-1 v 2. členu predmet upravnega spora opredelil ožje kot prvi odstavek 157. člena Ustave. Zato je v drugem stavku prvega odstavka 2. člena ZUS-1 pooblastilo zakonodajalcu, da v primerih, ko je to zaradi izvrševanja pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave v zvezi s prvim odstavkom 157. člena Ustave nujno, uredi sodno varstvo v upravnem sporu v specialnih predpisih. Ker sklep o razrešitvi pomeni odločanje državnega organa o pravni koristi posameznika, bi moral zakonodajalec sodno varstvo zoper sklep o razrešitvi posebej urediti. Zakonodajalec ga ni uredil. Pri tem se zakonodajalec ne more sklicevati na to, da mu tega zaradi drugega odstavka

¹⁴ Formalno so upravni akti tisti akti, ki jih izdajo državni organi, organi lokalnih skupnosti oziroma nosilci javnih pooblastil. Materialno pa so to tisti akti, ki vsebujejo vsebinsko odločitev o materialno določeni pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika, pravne osebe ali druge osebe, ki je lahko stranka v postopku izdaje akta, in s tem posegajo v pravni položaj tožnika ter so utemeljeni na normi javnega prava, ki organ pooblašča za enostransko, oblastveno, posamično odločanje v javnem interesu (E. Kerševan v: J. Breznik, E. Kerševan (red.), *Zakon o upravnem sporu s komentarjem*, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 30–31).

¹⁵ Glej E. Kerševan, V. Androjna, navedeno delo, str. 516–517.

157. člena Ustave ni bilo treba storiti. Zakonska ureditev, ki državni organ pooblasti, da posameznika, ki ga je imenoval na funkcijo, razreši iz razlogov, vezanih na kršitev predpisov, nestrokovno ali nevestno delo, mora zaradi zahtev prvega odstavka 157. člena Ustave jasno in nedvoumno predvideti, pred katerim sodiščem in v katerem postopku lahko posameznik varuje svoje pravice in pravne interese.

25. Glede na navedeno članom uprave AUKN, ki so bili razrešeni iz razlogov, vezanih na kršitev predpisov, nestrokovno ali nevestno delo, ni bilo zagotovljeno sodno varstvo zoper sklep o razrešitvi, zato je ZUKN posegel v pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Poseg je pomenil dejanski odvzem pravice do sodnega varstva. Taka zakonska ureditev pomeni izvotlitev pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave.¹⁶ Kadar presojana ureditev pomeni poseg v človekovo pravico do te mere, da preraste v izvotlitev človekove pravice, presoja dopustnosti posega ne zahteva niti ugotavljanja ustavno dopustnega cilja za poseg. Noben še tako dopusten cilj namreč ne more utemeljiti izvotlitve pravice. Zato je bil 20. člen ZUKN v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave (1. točka izreka).

26. Ustavno sodišče v primeru, ko je zakon prenehal veljati, zakonodajalcu ne more naložiti, naj za nazaj odpravi ugotovljeno neskladje. Ker pa po 44. členu ZUstS razveljavitev zakona učinkuje tudi na razmerja, nastala pred dnem, ko je razveljavitev začela učinkovati, če do tega dne o njih ni bilo pravnomočno odločeno, je mogoče tudi ugotovitvi protiustavnosti zakona po 47. členu ZUstS pripisati enake učinke. Pritožnik je vložil ustavno pritožbo zoper sklep Vrhovnega sodišča, ki temelji na ZUKN. Zato je moralo Ustavno sodišče na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določiti način izvršitve odločitve iz 1. točke izreka te odločbe. Ker je sklep o razrešitvi odločitev o pravni koristi v smislu prvega odstavka 157. člena Ustave in ker je ta odločitev dokončni posamični pravni akt državnega organa, zoper katerega ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, mora biti sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu iz 2. člena ZUS-1 (2. točka izreka).

B. – II.

27. Vrhovno sodišče je zavrženje tožbe utemeljilo z dvema razlogoma. Sprejelo je stališče, da sklep o razrešitvi pritožnika ne pomeni odločanja o pravici ali pravni koristi pritožnika, zato ni sodnega varstva zoper navedeni sklep. Sprejelo je tudi stališče, da sklep o razrešitvi ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu na podlagi 2. člena ZUS-1.

¹⁶ Odločbe Ustavnega sodišča št. Up-76/03, U-I-288/04 z dne 17. 3. 2005 (Uradni list RS, št. 34/05, in OdlUS XIV, 110), št. Up-1857/07, U-I-161/07 z dne 3. 12. 2009 (Uradni list RS, št. 105/09, in OdlUS XVIII, 55), št. U-I-181/09, Up-860/09, Up-222/10 z dne 10. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 98/11, in OdlUS XIX, 28) in št. U-I-227/14, Up-790/14 z dne 4. 6. 2015 (Uradni list RS, št. 42/15, in OdlUS XXI, 3).

28. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora pritožnik v primeru, ko izpodbijana sodna odločba temelji na dveh (ali več) nosilnih stališčih, za uspeh z ustavno pritožbo izkazati protiustavnost obeh (oziroma vseh) stališč.¹⁷ Pritožnik je zatrjeval protiustavnost obeh stališč Vrhovnega sodišča.

29. Iz obrazložitve te odločbe že izhaja, da je Vrhovno sodišče s stališčem, da sklep o razrešitvi ne pomeni odločitve o pravni koristi pritožnika, kršilo pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Odločitev Vrhovnega sodišča temelji tudi na stališču, da 20. člen ZUKN ni urejal sodnega varstva zoper sklep o razrešitvi v upravnem sporu. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je bil 20. člen ZUKN v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ker ni uredil sodnega varstva zoper sklep o razrešitvi. To pomeni, da je tudi Vrhovno sodišče kršilo omenjeno človekovo pravico. Zato je Ustavno sodišče sklep Vrhovnega sodišča razveljavilo in mu vrnilo zadevo v novo odločanje (3. točka izreka). Ob ponovnem odločanju o reviziji Državnega zbora bo Vrhovno sodišče moralo upoštevati, da je pritožniku sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu.

30. Ker je Ustavno sodišče sklep Vrhovnega sodišča razveljavilo zaradi kršitve pravice iz prvega odstavka 23. člena Ustave, se ni spuščalo v presojo, ali so bile z njim kršene tudi druge človekove pravice in temeljne svoboščine, kot je to zatrjeval pritožnik.

C.

31. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 47. člena, drugega odstavka 40. člena in prvega odstavka 59. člena ZUstS 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. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Korpič – Horvat, ki je dala odklonilno ločeno mnenje.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica

¹⁷ Primerjaj odločbi št. Up-688/05 z dne 7. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 55/07, in OdlUS XVI, 89) in št. Up-2595/08 z dne 23. 9. 2010 (Uradni list RS, št. 86/10).

RS
US