



Številka: Up-144/15-17

Datum: 22. 5. 2018

ODLOČBA

Senat Ustavnega sodišča je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Danila Grašiča, Brezovica pri Ljubljani, ki ga zastopa mag. Miha Šipec, odvetnik v Ljubljani, na seji 22. maja 2018

odločil:

Sodba Vrhovnega sodišča št. X Ips 109/2013 z dne 19. 12. 2014 se razveljavi in zadeva se vrne temu sodišču v novo odločanje.

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 ta sklep vložil tožbo v upravnem sporu. Upravno sodišče je tožbi ugodilo tako, da je ugotovilo, da je sklep Državnega zbora nezakonit in da so z njim kršene pravice tožnika iz 22. člena Ustave. Zavzelo je stališče, da je izpodbijani sklep Državnega zbora upravni akt iz 2. člena Zakona 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 Državnega zbora o razrešitvi pritožnika. Zavzelo je stališči, da sklep Državnega zbora o razrešitvi ne pomeni odločanja o pravici ali pravni koristi pritožnika in da sklep o razrešitvi ni upravni akt iz 2. člena ZUS-1, Zakon o upravljanju kapitalskih naložb Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11 in 22/12 – v nadaljevanju ZUKN) pa ni določal, da bi bil zoper sklep o razrešitvi dopusten upravni spor.

2. Pritožnik sodbi Vrhovnega sodišča očita kršitev 14., 22., 23., 25., 120., 157. in 158. člena Ustave. 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 pogoje za dovoljenost revizije. 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. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom št. Up-144/15 z dne 25. 4. 2018 ustavno pritožbo sprejel 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 obvestil Vrhovno sodišče. V skladu z drugim odstavkom 56. člena ZUstS je ustavno pritožbo poslal 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. 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.

4. Senat Ustavnega sodišča je pritožniku poslal odgovor Državnega zbora. Pritožnik v postavljenem roku nanj ni odgovoril.

B.

5. Pritožnik nasprotuje stališču Vrhovnega sodišča, da s sklepom o razrešitvi ni bilo poseženo v njegove pravice in pravne interese. Meni, da bi mu sodno varstvo zoper sklep o razrešitvi moralo biti zagotovljeno v upravnem sporu. Vrhovno sodišče naj bi kršilo prvi odstavek 23. člena Ustave.

6. 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 upravni akt iz drugega odstavka 2. člena ZUS-1, ZUKN pa ni določal, da bi bil zoper sklep o razrešitvi dopusten upravni spor.

7. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-157/17, Up-143/15 z dne 5. 4. 2018 (Uradni list RS, št. 32/18) ugotovilo, da je bil 20. člen ZUKN v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, ker ni urejal sodnega varstva zoper sklep o razrešitvi člana uprave AUKN. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da posameznik v primerih, ko so z zakonom določeni krivdni razlogi za razrešitev, v postopku razrešitve varuje svojo pravno korist, 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,¹ ki zagotavlja preizkus zakonitosti razrešitve. Državni zbor je kot državni organ odločal v javnopravni zadevi o pravni koristi posameznika. V takem primeru mora biti na podlagi prvega odstavka 157. člena Ustave sodno varstvo zagotovljeno v upravnem sporu, če z zakonom ni predvideno drugo sodno varstvo. 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

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

posameznika. Ker sklep o razrešitvi pomeni odločanje državnega organa o pravni koristi posameznika, bi moral zakonodajalec sodno varstvo zoper sklep o razrešitvi posebej urediti. Ustavno sodišče je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS v 2. točki izreka odločbe št. U-I-157/17, Up-143/15 določilo način izvršitve svoje odločitve. Sprejelo je stališče, da mora biti sodno varstvo zoper sklep o razrešitvi člana uprave AUKN zagotovljeno v upravnem sporu iz 2. člena ZUS-1. Odločitev sodišča, ki je temeljila na 20. členu ZUKN, je Ustavno sodišče razveljavilo in zadevo vrnilo Vrhovnemu sodišču v novo odločanje. Ker odločitev Vrhovnega sodišča tudi v tej zadevi temelji na stališču, da 20. člen ZUKN ni urejal sodnega varstva zoper sklep o razrešitvi v upravnem sporu, je bila z zavrnjenjem tožbe pravica do sodnega varstva kršena tudi v konkretnem sodnem postopku.

8. Ustavno sodišče je torej o enakem ustavnopravnem primeru, kot je obravnavani, že odločilo. Z odločbo, ki je navedena v 7. točki obrazložitve, je ustavni pritožbi ugodilo. Ker so v obravnavanem primeru izpolnjeni pogoji iz tretjega odstavka 59. člena ZUstS, je odločbo v tej ustavni pritožbi sprejel senat Ustavnega sodišča. Zaradi ugotovljene kršitve prvega odstavka 23. člena Ustave je sodbo Vrhovnega sodišča razveljavil in zadevo vrnil v novo odločanje.

C.

9. Senat Ustavnega sodišča je sprejel to odločbo na podlagi tretjega odstavka 59. člena ZUstS v sestavi: predsednica senata dr. Špelca Mežnar ter člana dr. Matej Accetto in dr. Jadranka Sovdat. Odločbo je sprejel soglasno.

dr. Špelca Mežnar
Predsednica senata