



REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE

I U 218/2022-31

FLB o.p., d.o.o.

25-03-2022

~~PREJETO~~

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki mag. Darinka Dekleva Marguč kot predsednica ter dr. Boštjan Zalar in mag. Nadja Marolt kot člana,

ob sodelovanju pravosodne svétnice Tine Tratnik kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: IGOR ŽAGAR ŽNIDARŠIČ, Babna Gora 59, Polhov Gradec, ki jo zastopa Odvetniška družba Ferfolja, Ljubič, Bauk iz Ljubljane, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Vlada Republike Slovenije,

zaradi **imenovanja direktorja Pedagoškega inštituta,**

o **tožbi** zoper sklep Vlade RS št. 01415-56/2020/3 z dne 6. 10. 2020,

na seji dne **21. marca 2022**

RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi in se izpodbijani sklep št. 01415-56/2020/3 z dne 6. 10. 2020 odpravi in se zadeva vrne toženi stranki v ponoven postopek.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka v znesku 347,70 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe od poteka tega roka dalje do plačila z zakonitimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijanim sklepom je Vlada RS na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 - uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 38/10 - ZUKN, 8/12, 21/13, 47/13 - ZDU-1G, 65/14 in 55/17), 10. člena Sklepa o ustanovitvi javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut (Uradni list RS, št. 26/95, 65/99, 33/02, 57/02, 115/02, 11/06, 47/11 in 61/16) in 30. člena Statuta Pedagoškega inštituta odločila, da ne podaja soglasja k imenovanju prof. dr. Igorja Žagarja Žnidaršiča za direktorja Pedagoškega inštituta, za mandatno dobo petih let, za obdobje od 12. 11. 2020 do 11. 11. 2025.
2. Tožnik je vložil tožbo zoper sklep o zavrnitvi soglasja in pravi, da je Upravni odbor Pedagoškega inštituta s sklepom z dne 22. 6. 2020 tožnika imenoval za direktorja Javnega raziskovalnega zavoda Pedagoški inštitut in sicer na podlagi 2. odstavka 32. člena Zakona o zavodih (v nadaljevanju: ZZ) in na podlagi 6. alineje 1. odstavka 25. člena Statuta Pedagoškega inštituta (v nadaljevanju: Statut) z dne 22. 6. 2020 in sicer za mandatno dobo petih let od dneva imenovanja. Tožnik je bil edini kandidat za direktorja, ki je izpolnjeval vse razpisne pogoje. Sklep o imenovanju je bil na podlagi 30. člena Statuta posredovan v soglasje ustanoviteljici, to je Vladi Republike Slovenije. Vlada je brez kakršnekoli obrazložitve zavrnila soglasje.
3. V obravnavani zadevi ne gre za neizvolitev tožnika s strani Upravnega odbora Pedagoškega inštituta, kar bi bil delovno pravni spor, pač pa gre za odklonitev soglasja Vlade RS k imenovanju za direktorja Pedagoškega inštituta, ki sodi v pristojnost naslovnega sodišča, o čemer je svoje stališče zavzelo tudi že Vrhovno sodišče RS v svojem sklepu I Up 561/2003.
4. Tožena stranka je odklonila soglasje k imenovanju tožnika za direktorja Pedagoškega inštituta, čeprav je bil edini kandidat na razpisu, ki je izpolnjeval formalne, zakonske in razpisne, pogoje. Podajanje oziroma zavrnitev soglasja k

■
—
■

imenovanju je sicer diskrecijska pravica tožene stranke, in sicer gre v predmetni zadevi za upravno diskrecijo, kar pa ne izključuje njene dolžnosti, da svojo odločitev obrazloži. Gre namreč za posamičen akt, s katerim je bilo odločeno o pravici tožnika, ki ima pravico izvesti za razloge za odklonitev soglasja in zoper katerega je mogoče vložiti upravni spor. To pomeni, da je podvržen presoji pravilnosti in zakonitosti. Zato mora biti, če soglasje odklanja, obrazložen z razlogi, ki so narekovali takšno odločitev, ker je mogoče le v primeru, če je akt obrazložen, zagotoviti učinkovito sodno varstvo. Ker izpodbijani sklep razlogov, ki so narekovali takšno odločitev, ne vsebuje, zakonitosti tega akta tudi ni mogoče preizkusiti, kar narekuje njegovo odpravo.

5. Glede na to, da je bil judikat Vrhovnega sodišča RS I Up 561/2003, na katerega se zgoraj sklicuje tožnik, sprejet pred uveljavitvijo veljavnega Zakona o upravnem sporu (ZUS-1), ko je veljal ZUS iz leta 1997 in glede na to, da je ZUS-1 v svojem 2. in 3. členu nekoliko drugače opredeljuje predmet upravnega spora, kot je to opredeljeval ZUS iz 1997, tožnik poudarja, da je Vlada z zavrnitvijo soglasja tožniku kot edinemu ustreznemu kandidatu za direktorja, ne da bi za to podala kakršnekoli razloge, posegla v njegovi ustavno varovani človekovi pravici, in sicer pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave RS) ter pravico do dostopnosti vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji, ki je sestavni del ustavne pravice do svobode dela (49. člen Ustave RS). Poleg navedenih neposrednih posegov v ustavno varovani pravici tožnika je Vlada RS z ne-obrazloženo zavrnitvijo soglasja, ki je očitno vzvod političnega pritiska na neodvisno znanstveno delo Pedagoškega inštituta kot takšnega, posegla tudi v svobodo znanstvenega ustvarjanja tožnika in vseh njegovih sodelavcev na Pedagoškem inštitutu, ki jim ga sicer zagotavlja Ustava RS v svojem 59. členu. Da gre za obliko političnega pritiska oziroma političnega kaznovanja primarno tožnika, ob tem pa še vseh ostalih znanstvenikov na Pedagoškem inštitutu, kaže dejstvo, da se je Pedagoški inštitut, s posebno raziskavo, kritično odzval na vladna zatrjevanja o domnevni »uspešnosti« učenja na daljavo slovenskih učencev in dijakov v času prvega vala epidemije virusa SARS-CoV-2, spomladi 2020. Posledično je Vlada z opisanim oblastnim ravnanjem močno posegla tudi v javni interes na področju vzgoje in izobraževanja v Republiki Sloveniji in je delovala v nasprotju s pozitivno dolžnostjo države iz tretjega odstavka 57. člena Ustave RS, da ustvarja možnosti, da si državljani pridobijo ustrezno izobrazbo. Političnega kaznovanja znanstvenih in strokovnih kritičnih glasov, katerih namen je bil opozoriti na pomanjkljivosti t.i. »šolanja na daljavo« spomladi, zato da bi se navedeni model izobraževanja izboljšal v prihodnjih valovih epidemije in ne bi nesorazmerno povečeval oziroma poglobljal razlik med slovenskimi učenci in dijaki glede njihovega dostopa do izobrazbe, namreč ni mogoče ovrednotiti drugače, kot da gre za kršitev zgoraj navedene pozitivne obveznosti države. O tem, da gre za političen pritisk in kaznovanje tožnika so v kritičnem obdobju poročali vsi večji časopisi, kar tožnik dokazuje s klipingi prispevkov na to temo iz časnikov Delo, Dnevnik in Večer.



6. Tožnik pravi, da je izpodbijani akt v tem primeru drug enostranski, oblastveni posamični akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, s katerim je Vlada negativno odločila o njegovi pravici do delovnega mesta direktorja inštituta, torej gre za upravni akt po drugem odstavku 2. člena ZUS-1. Če pa bi bilo naslovno sodišče mnenja, da ne gre za akt iz 2. člena ZUS-1, pa gre, glede na zgoraj opisane posege v človekove pravice in temeljne svoboščine tožnika, zagotovo za oblastno dejanje iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1, kar pomeni, da je tožnik upravičen do sodnega varstva v predmetnem upravnem sporu v vsakem primeru. Odpravo sklepa o zavrnitvi soglasja namreč lahko zahteva tako po 1. alineji prvega odstavka 33. člena ZUS-1 kot tudi po 1. alineji drugega odstavka istega člena. Kot dokaz prilaga odziv Pedagoškega inštituta na predstavitev raziskave ZRSŠ o izobraževanju na daljavo, klipinge iz časopisov Delo, Dnevnik in Večer in sodno presojo.
7. Predlaga, da sodišče tožbi ugodi in se sklep o zavrnitvi soglasja odpravi in da se zadeva vrne toženi stranki v ponovno odločanje. Zahteva tudi povrnitev stroškov postopka.
8. V odgovoru na tožbo tožena stranka poudarja, da je izdala izpodbijani sklep na podlagi šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, 10. člena Sklepa o ustanovitvi in 30. člena Statuta Pedagoškega inštituta. Drugi odstavek 10. člena sklepa o ustanovitvi namreč določa, da direktorja imenuje in razrešuje upravni odbor s soglasjem ustanovitelja. Izpodbijani sklep ni upravni akt, ker ga tožena stranka ni izdala na podlagi petega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije, ki določa, da o imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti, kakor tudi o drugih posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti, izdaja vlada odločbe. Sklicuje se na 2. člen ZUP in zagovarja stališče, da v tej zadevi ne gre za upravno zadevo, zaradi česar je potrebno predmetno tožbo zavreči.
9. Ne obstaja namreč dolžnost tožene stranke, da poda soglasje k imenovanju določene osebe za direktorja določenega javnega raziskovalnega zavoda, kot tudi na drugi strani ne obstaja pravica določene osebe, da pridobi soglasje tožene stranke k imenovanju za direktorja navedenega zavoda. Tožena stranka namreč lahko omenjeno soglasje tudi zavrne, saj gre za odločanje na podlagi diskrecije, in kot je v primerljivi sodni zadevi ugotovilo tudi že Upravno sodišče Republike Slovenije, je soglasje k imenovanju akt, ki ga Vlada izdaja v okviru izvrševanja ustanoviteljskih pravic, in ne upravni akt.
10. Navedeno jasno izhaja tudi iz 3. člena ZUS-1, ki določa, da upravni akti niso tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, in tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. V zvezi s tem tožena stranka izpostavlja sklep, opr. št. I U 2305/2011, v katerem Upravno sodišče Republike Slovenije navaja,

•
—
•

da soglasje ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu, zato tudi s tožbo v upravnem sporu ni mogoče zahtevati njegove izdaje niti ni mogoče izdaje takega soglasja nadomestiti s sodbo, izdano v upravnem sporu, tako kot to s tožbo tožnica zahteva. Navedeno soglasje namreč ni odločba ali drug javnopravni, enostranski oblastveni akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, temveč gre za akt, ki ga da Vlada Republike Slovenije organu upravljanja (delodajalcu) javnega zavoda, katerega ustanoviteljica je Republika Slovenija, v okviru uresničevanja svojih ustanoviteljskih pravic. Ker navedeno soglasje ni akt, ki bi ga tožnik lahko izpodbijal v upravnem sporu, tudi ne more uveljavljati sodnega varstva zaradi molka organa.

11. Ob tem tožena stranka pojasnjuje, da z izpodbijanem sklepom ni odločala o tem, ali bo tožečo stranko izbrala ali ne na razpisu za delovno mesto direktorja PI, saj ni izdala sklepa o imenovanju za direktorja navedenega inštituta, ker je slednje storil upravni odbor PI na podlagi drugega odstavka 32. člena ZZ.
12. Izpodbijani sklep torej ni akt, ki bi ga lahko tožeča stranka izpodbijala v upravnem sporu, zaradi česar je potrebno na podlagi 4. točke prvega odstavka 36. člena ZUS-1 tožbo zavreči. V zvezi z navedbami tožeče stranke, da je šlo v konkretnem primeru za oblastno dejanje iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1, tožena stranka pojasnjuje, da navedeni člen določa, da v upravnem sporu odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. V predmetni zadevi tožena stranka z izdajo izpodbijanega sklepa nikakor ni posegla v pravice tožeče stranke, ki izhajajo iz 44., 49. in 59. člena Ustave RS, kot to popolnoma napačno in neutemeljeno zatrjuje tožeča stranka. Soglasje k imenovanju na delovno mesto direktorja javnega zavoda ni človekova pravica ali temeljna svoboda posameznika, zavrnitev katerega bi se lahko izpodbijalo pred naslovnim sodiščem. Predlaga, da sodišče tožbo zavrne in naloži tožniku plačilo stroškov postopka.
13. V prvi pripravljalni vlogi tožeča stranka vztraja pri trditvi, da je šlo pri zavrnitvi soglasja k imenovanju tožnika za direktorja PI za posamičen akt, s katerim je bilo odločeno o pravici tožnika, ki ima pravico izvedeti za razloge za odklonitev soglasja in zoper katerega je mogoče vložiti upravni spor, kar pomeni, da je podvržen presoji pravilnosti in zakonitosti, zato mora biti, če soglasje odklanja, obrazložen z razlogi, ki so narekovali takšno odločitev, ker je mogoče le v primeru, če je akt obrazložen, zagotoviti učinkovito sodno varstvo. Tožnik prepušča sodišču presojo ali gre pri izpodbijanem aktu za upravni akt po drugem odstavku 2. člena ZUS-1 ali pač za oblastno dejanje iz prvega odstavka 4. člena ZUS-1, saj je namreč tožnik upravičen do sodnega varstva v predmetnem upravnem sporu v vsakem primeru. Odpravo sklepa o zavrnitvi soglasja, ki jo zahteva v predmetnem postopku namreč lahko zahteva tako po 1. alineji prvega odstavka 33. člena ZUS-1 kot tudi po 1. alineji drugega odstavka istega člena.



14. Tožnik vztraja, da toženke njena pristojnost za odločanje o podaji oziroma zavrnitvi soglasja k imenovanju tožnika za direktorja PI na podlagi diskrecije ne odvezuje obveznosti, da svojo odločitev, kakršnakoli ta že je, obrazloži oziroma poda razloge zanj, saj je le v primeru, če je akt obrazložen, mogoče zagotoviti učinkovito sodno varstvo. Tožena stranka bi se namreč lahko učinkovito branila očitkov o politično motiviranem posegu v tožnikove ustavno varovane človekove pravice, in sicer pravico do enakega obravnavanja oziroma do enakosti (14. člen Ustave RS), pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave RS) ter pravico do dostopnosti vsakega delovnega mesta pod enakimi pogoji, ki je sestavni del ustavne pravice do svobode dela (49. člen Ustave RS), zgolj v kolikor bi za svojo odločitev, da ne poda soglasja k njegovemu imenovanju, podala v obrazložitvi razloge, iz katerih bi izhajalo, da ni šlo za neenako obravnavo z namenom izločitve očitno politično neprimerne kandidata. S tem, ko tožena stranka razlogov za zavrnitev soglasja ni podala niti v obrazložitvi izpodbijanega sklepa niti v svojem odgovoru na tožbo, v katerem (v zadnjem odstavku IV. točke) zgolj pavšalno, brez navajanja kakršnihkoli razlogov za svojo odločitev, zavrača navedene očitke, jih v resnici priznava, pa tudi naslovno sodišče naj jih šteje za priznane, glede na pravilo da se za priznana štejejo dejstva, ki jih nasprotna stranka zanika brez navajanja razlogov.
15. Upravno sodišče se je v prvotnem postopku s sklepom I U 1729/2020-15 z dne 17. 2. 2021 izreklo za stvarno nepristojno za odločanje o tožbi v tej zadevi in je odločilo, da bo po pravnomočnosti tega sklepa zadevo odstopilo v reševanje Delovnemu in socialnemu sodišču v Ljubljani. Tožeča stranka se je zoper sklep Upravnega sodišča pritožila in Vrhovno sodišče je s sklepom I Up 120/2021 z dne 12. 1. 2022 odločilo, da se sklep Upravnega sodišča z dne 17. 2. 2020 razveljavi in se zadeva vrne Upravnemu sodišču v nov postopek, ker predmet spora ni presoja zakonitosti izvedbe razpisa in postopka imenovanja direktorja niti presoja, ali izbrani kandidat izpolnjuje v razpisu določene pogoje, pač pa presoja zakonitosti sklepa Vlade RS o zavrnitvi soglasja k imenovanju direktorja PI.
16. Dne 8. 3. 2022 je Upravno sodišče prejelo pripravljalno vlogo tožeče stranke, v kateri pravi, da prilaga dokaze in sicer kopijo podpisanega in žigosanega sklepa Upravnega odbora PI o imenovanju tožnika za direktorja, zapisnik o odpiranju vlog ter zapisnika sej Upravnega odbora z dne 18. 6. in 19. 6. 2020.

Obrazložitev k prvi točki izreka:

17. Tožba je utemeljena.
18. Upravno sodišče sprejema oziroma se lahko strinja s pravno interpretacijo Vrhovnega sodišča v sklepu v zadevi I Up 120/2021 z dne 12. 1. 2022, da se določba drugega odstavka 36. člena ZZ¹ lahko razume in razlaga tudi samo tako,

¹ Po tem določilu če imenuje direktorja organ republike, občine ali mesta, se zahteva za sodno varstvo vložiti pri sodišču, pristojnem za upravne spore, ki odloči o zahtevi po

■
—
■

da se ta določba nanaša izključno na sodno varstvo v zvezi z okoliščinami, ki so zajete v prvem odstavku 36. člena ZZ,² in ki se omejujejo na sodno varstvo v zvezi z izbirnim postopkom in izbiro kandidata, ne pa tudi na sodno varstvo v zvezi z okoliščinami po zaključenem izbirnem postopku oziroma po zaključenem postopku imenovanja, ki ga opravi Upravni odbor PI, torej po tem, ko Upravni odbor PI v nadaljevanju postopka posreduje sklep o imenovanju direktorja PI v soglasje ustanovitelju PI, ki pa lahko da, ali ne da soglasja.

19. Iz obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča z dne 12. 1. 2022 ni razvidno, ali Vrhovno sodišče šteje, da je zoper izpodbijani akt upravni spor sploh možen. Vendar Upravno sodišče lahko utemeljeno sklepa, da bi v primeru uveljavljene sodne prakse Vrhovnega sodišča, da tožba zoper soglasje Vlade RS, ki ga izpodbija tožnik v tem upravnem sporu, ni dopustna, Vrhovno sodišče to vsaj nakazalo s sklicevanjem na kakšno od svojih sodnih odločb. To se ni zgodilo, s čimer je morda Vrhovno sodišče nakazalo, da gre v predmetni situaciji za drugačno pravno situacijo kot v zadevi I Up 487/2009 z dne 20. 5. 2010, na katero se je oprlo Upravno sodišče v sklepu o zavrženju tožbe v zadevi I U 2305/2011, in na katero se je sklicevala tožena stranka v odgovoru na tožbo v podporo argumentu, naj sodišče prve stopnje tožbo zavrže. Vrhovno sodišče v omenjenem sklepu z dne 12. 1. 2022 sklepa oziroma stališča ali pravne razlage instituta soglasja s strani Vrhovnega sodišča, ki je bilo sprejeto v zadevi I Up 487/2009, ne omenja.
20. Poleg tega Upravno sodišče ugotavlja, da je Vrhovno sodišče v sklepu z dne 12. 1. 2022 v 7. točki obrazložitve navedlo, da je na podlagi 36. člena ZZ „*to sodno varstvo pred delovnim sodiščem zagotovljeno le v primeru*“ /.../, kar bi lahko kazalo na to, da pri sodnem varstvu po 36. členu ZZ po mnenju Vrhovnega sodišča ne gre za edino sodno varstvo; in v naslednjem odstavku sklepa z dne 12. 1. 2022 Vrhovno sodišče navaja, da je predmet spora v tej zadevi „*presoja zakonitosti sklepa*“ Vlade RS o zavrnitvi soglasja. Za presojo „*zakonitosti*“ odločitev Vlade RS pa je načeloma pristojno Upravno sodišče v upravnem sporu.
21. Vendar pa to ne more biti zadosten argument, da ima tožnik zagotovljen dostop do sodnega varstva zoper odločitev Vlade o neizdaji soglasja za imenovanje na mesto direktorja, ampak je za to potrebna natančnejša utemeljitev.
22. V zadevi I U 2305/2011, na katero se sklicuje tožena stranka v odgovoru na tožbo, se je Upravno sodišče pri zavrženju tožbe sklicevalo na sodno odločbo

postopku, določenem za te spore. V drugih primerih se zahteva za sodno varstvo vložiti pri sodišču, pristojnem za delovne spore.

- 2 Po tem določilo mora organ, ki je pristojen za imenovanje, v roku, določenem v razpisu, obvestiti vsakega prijavljenega kandidata o izbiri in ga poučiti, da ima pravico pregledati razpisno gradivo in v petnajstih dneh po prejemu obvestila zahtevati sodno varstvo pri pristojnem sodišču, če misli, da je bil kršen za izvedbo razpisa določeni postopek in da je ta kršitev lahko bistveno vplivala na odločitev o izbiri kandidata ali da izbrani kandidat ne izpolnjuje v razpisu določenih pogojev.

■
—
■

Vrhovnega sodišča v zadevi I Up 487/2009 z dne 20. 5. 2010. Vendar v zadevi I U 2305/2011 ni bil predmet izpodbijanja sklep o neizdaji soglasja za imenovanje direktorja javnega zavoda, ampak je šlo za tožbo zaradi molka organa, ker Komisija Vlade RS za kadrovske in administrative zadeve ni odločala o soglasju k določitvi enkratne letne nagrade direktorju javnega zavoda. Upravno sodišče je v sodbi povzelo stališče Vrhovnega sodišča, da pridobitev navedenega soglasja za denarno nagrado „*ni pravica*“, ampak zgolj možnost, da ne gre za odločbo ali drug javnopravni, enostranski oblastveni akt, izdan v okviru izvrševanja upravne funkcije, temveč gre za akt, ki ga da Vlada Republike Slovenije organu upravljanja (delodajalcu) javnega zavoda, katerega ustanoviteljica je Republika Slovenija, v okviru uresničevanja svojih ustanoviteljskih pravic. Zato izdaja omenjenega soglasja oziroma vprašanja nagrade direktorjem javnih zavodov z nobenim zakonom niti drugim predpisom „*ni urejena kot upravna stvar*“, niti ni mogoče navedenega soglasja šteti „*za upravni akt*“.³ V času odločanja je Upravno sodišče upoštevalo tudi, da iz sodne odločbe Vrhovnega sodišča v zadevi VIII R 11/2011 z dne 8. 12. 2011 morebiti izhaja drugačna interpretacija kot v sodni odločbi v zadevi I Up 487/2009 z dne 20. 5. 2010, vendar je sledilo stališču Vrhovnega sodišča iz zadeve I Up 487/2009, ker je šlo v tej zadevi za izraženo stališče Vrhovnega sodišča v istem sodnem postopku na višji stopnji in ker je Upravno sodišče ugotovilo, da se pogoji za denarno nagrado direktorja javnega zavoda presojajo po kriterijih (menedžerske) stroke o uspešnosti vodenja javnih zavodov, ne pa po pravnih kriterijih.⁴ Ravno na tej točki pa Upravno sodišče vidi prvo ključno razliko med zadevo I U 2305/2011 in predmetnim sporom.

23. V predmetnem sporu ne gre za soglasje za denarno nagrado direktorju zavoda, kar bi se presojalo prek (menedžerskih) kriterijev kakovosti vodenja javnega zavoda, ki ne pomenijo strogih pravno predpisanih zakonskih oziroma statutarno predpisanih kriterijev. Zakonodajalec, Statut PI niti ustanovitelj PI v sklepu o ustanovitvi PI sicer niso nič izrecnega določili oziroma v nobenem posebnem določilu niso uredili nič v zvezi s kriteriji za izdajo ali neizdajo soglasja k imenovanju direktorja PI. To bi lahko na prvi pogled govorilo za to, da gre v tem primeru za popolno in povsem nevezano politično diskrecijo, zoper katero prizadeti kandidat nima sodnega varstva zaradi 3. člena ZUS-1.⁵
24. Vendar bi bila takšna razlaga po mnenju Upravnega sodišča ne samo nenavadna oziroma nerazumna glede na to, da je bil v predmetni zadevi izveden izbirni postopek, v katerem so sodelovali trije organi, ki so kandidata ocenjevali na podlagi ocene izpolnjevanja določenih zakonskih in s Statutom urejenih pogojev oziroma kriterijev za imenovanje direktorja PI, da je razpisna komisija na podlagi presoje kriterijev predlagala Upravnemu odboru PI izbranega kandidata v imenovanje, in da je bilo pri tem upoštevano tudi mnenje Znanstvenega sveta PI,

³ Sklep Upravnega sodišča I U 2305/2011, 4. 1. 2012, odst. 10.

⁴ Ibid. odst. 17.

⁵ Po tem določilu upravni akti niso tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil.

—
—

da je Upravni odbor, tožnika imenoval za direktorja, ki je po določi drugega odstavka 30. člena Statuta tudi strokovni vodja PI; pri tem je kljub dejstvu, da PI nima takšne avtonomije pri izvajanju znanstvene in raziskovalne dejavnosti kot državne univerzitetne institucije (prvi odstavek 58. člena Ustave), sodišče upoštevalo, da je Vlada ustanovila PI za delovanje na področju (edukacijskih) „znanosti“,⁶ da je dejavnost PI vpeta v „mednarodno znanstveno raziskovalno dejavnost“,⁷ in med drugim tudi za „širjenje znanstvene kulture“,⁸ da pa se podrobnejša opredelitev in predvideni obseg dela, ko je določen v 3. členu Statuta, določi na podlagi „prioritet“ ministrstva za šolstvo in šport, ki so sestavni del letnega programa dela inštituta.⁹ Nenavadnost oziroma nerazumnost razlage, po kateri bi Vlada imela povsem nevezano politično diskrecijo za dajanje soglasja za imenovanje direktorja PI prerašča v nezakonitost ob upoštevanju dejstva, da možnost dajanja ali zavrnitve soglasja za imenovanje direktorja PI ni edini vzvod za uresničevanje interesov izvršilne veje oblasti v okviru dejavnosti PI. Upravni odbor, ki PI upravlja, in ki je imenoval tožnika za direktorja, je sestavljen iz dveh predstavnikov ustanovitelja, dveh članov Znanstvenega sveta in enega člana, ki ga izvolijo zaposleni PI;¹⁰ za izvajanje dejavnosti iz 3. člena Statuta se medsebojna razmerja med PI in ministrstvom podrobneje uredijo s pogodbo;¹¹ Upravni odbor s soglasje ustanovitelja tudi sprejema program dela PI.¹² Dajanje ali neizdajanje soglasja za imenovanje direktorja PI torej nikakor ni edini vzvod, preko katerega Vlada kot ustanoviteljica lahko izvaja vpliv na delo PI, ampak ima ta vpliv med drugim že v samem postopku imenovanja prek članstva v Upravnem odboru. Vendar vse navedeno zgolj nakazuje na to, da bi bilo smiselno, da bi Vlada izvrševala svojo diskrecijo dajanja ali zavrnitve soglasja v skladu z legitimnimi cilji znanstvene in raziskovalne dejavnosti PI.

25. Zato je po mnenju Upravnega sodišča bistveno, da bi bilo zavrženje predmetne tožbe na podlagi 3. člena ZUS-1 tudi v nasprotju z Ustavo in z očitnim namenom zakonodajalca ter samim smislom inštituta soglasja Vlade za imenovanje direktorja PI. Za vse javno zavode po ZZ (drugi in tretji odstavek 32. člena) namreč velja, da kadar je za imenovanje direktorja javnega zavoda pooblaščen svet zavoda, daje k imenovanju soglasje ustanovitelj, če z zakonom ni drugače določeno, pri čemer, če poslovodna funkcija in funkcija vodenja strokovnega dela nista ločeni, imenuje in razrešuje direktorja svet zavoda s soglasjem ustanovitelja. Brez dvoma gre za pomembno sfero urejanja družbenih dejavnosti v javnem interesu, za katero so v veliki meri odgovorni ravno direktorji javnih zavodov, in za kar je potrebno, da kandidati izpolnjujejo določene minimalne pogoje usposobljenosti, znanja, izobrazbe in izkušenj. Vse to pa je določeno v določilih poglavja VI/2 ZZ, kjer je urejena funkcija direktorja zavoda, ter v 32. členu Statuta,

6 Prva alineja prvega odstavka 3. člena Statuta.

7 Četrti odstavek 3. člena Statuta.

8 Peti odstavek 3. člena Statuta.

9 Tretji odstavek 3. člena Statuta.

10 Določilo 21. člena Statuta.

11 Tretji odstavek 4. člena Statuta.

12 Drugi odstavek 25. člena Statuta.

■
—
■

ki ureja 6 alinej vsebinskih kriterijev oziroma meril, ki jih mora izpolnjevati kandidat za direktorja PI, pa tudi v razpisnih pogojih za konkretno mesto direktorja javnega zavoda. To pa je hkrati tudi tisti dejanski okvir, znotraj katerega Vlada RS lahko legitimno izvršuje svojo diskrecijo glede podeljevanja ali zavrnitve soglasja. Če izda soglasje, razlogov ni potrebno posebej navajati, če pa soglasja ne da, potem v takih okoliščinah, ko je kandidat že imenovan, zavrnitev soglasja mora vsebovati razlog, ki mora imeti podlago v zgoraj opisanem legitimnem dejanskem okviru. V javno-pravnih zadevah, kadar je državni organ upravičen odločati po prostem preudarku, mora biti odločitev izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila „*določa zakon ali predpis, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.*“¹³

26. Kajti s tem so ustvarjeni vsaj minimalni pogoji za zaščito oziroma sodno varstvo pred neizdanjem soglasja na podlagi nezakonitih oziroma protiustavnih razlogov, med katere pa lahko spadajo različne oblike nedopustnega neenakega obravnavanja kandidatov, tudi na podlagi osebnih okoliščin, ki nimajo objektivne in upravičene podlage v naravi razpisanega mesta. Gre za ustavne določbe iz prvega odstavka 14. člena Ustave¹⁴ v zvezi s pravico iz tretjega odstavka 49. člena Ustave,¹⁵ lahko pa gre tudi za varstvo pred posegi v specifične pravice, kot je na primer pravica do svobode izražanja iz prvega odstavka 39. člena Ustave oziroma iz 10. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: EKČP). Pri razlagi in uporabi določb 3. člena ZUS-1 in 2. člena ZUS-1 v konkretnem primeru je treba upoštevati tudi določbo drugega odstavka 157. člena Ustave¹⁶ v povezavi s prvim odstavkom 23. členom Ustave¹⁷ ter prvim¹⁸ in petim¹⁹ odstavkom 15. člena Ustave. Tu ne gre za to, da bi tožnik imel in varoval pravico, da iztoži soglasje Vlade na imenovanje na mesto direktorja PI; ima pa vsaj oziroma najmanj pravico, da pod enakimi pogoji kot drugi kandidati kandidira na razpisano mesto oziroma da tožena stranka pod enakimi pogoji

13 Določilo drugega odstavka 6. člena (načelo zakonitosti) v zvezi s 4. členom Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).

14 Tem tem določilo so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino.

15 Po tem določilo je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto.

16 Po prvem odstavku tega člena o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil odločajo o pravicah ali o obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo. Po drugem odstavku istega člena pa velja, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo, odloča v upravnem sporu pristojno sodišče tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika.

17 Vsakdo ima pravico, da o njegovih pravicah in dolžnostih ter o obtožbah proti njemu brez nepotrebne odlašanja odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom ustanovljeno sodišče.

18 Človekove pravice in temeljne svoboščine se uresničujejo neposredno na podlagi ustave.

19 Zagotovljeni sta sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve.

obravnavana in neizdaja soglasij za ta imenovanja, kar je vsebina pravice iz tretjega odstavka 49. člena Ustave.²⁰

27. Tožnik je sodno varstvo pred Upravnim sodiščem zaradi odsotnosti razlogov za neizdajo soglasja uveljavljal v povezavi z več pravnimi podlagami, kar je druga ključna razlika glede na zadevo I U 2305/2011, kjer je tožnik uveljavljal zgolj, da mu pripada letna denarna nagrada. Tožnik je v obravnavanem upravnem sporu najprej uveljavljal splošno pravico, da bi moral biti seznanjen z razlogi za zavrnitev soglasja v smislu 22. člena Ustave. Poleg tega je uveljavljal varstvo pravice do enakega dostopa do vsakega delovnega mesta iz tretjega odstavka 49. člena Ustave. Nadalje je z izpostavljanjem okoliščine, da se je PI s posebno raziskavo kritično odzval na vladna zatrjevanja o domnevni uspešnosti učenja na daljavo slovenskih učencev in dijakov v času prvega vala epidemije virusa SARS-Cov-2 spomladi 2020, ki jo je tudi predložil tožbi, in v kateri je PI opozoril na pomanjkljivosti šolanja na daljavo, da se ne bi nesorazmerno poglobljale razlike med učenci in dijaki glede njihovega dostopa do izobrazbe, o čemer naj bi pisali slovenski časniki. Tožnik v zvezi s slednjim sicer izrecno ne postavlja zahtevka za ugotovitev diskriminacije v povezavi s posegom v pravico do svobode izražanja (prvi odstavek 39. člena Ustave) ali svobode znanstvenega ustvarjanja (59. člen Ustave), zatrjuje pa poseg v njegovo pravico iz 59. člena Ustave brez izrecne omembe diskriminacije. Zaradi tega Upravno sodišče ni imelo podlage, da bi ob upoštevanju 157. člena Ustave oziroma 1. člena ZUS-1, ki določata, da se v upravnem sporu zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznikov proti odločitvam državnih organov, na način in po postopku, ki ga določa ta zakon, če za določeno zadevo ni z zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo, odločilo, da je za tožnikov zahtevek pristojno pravdno sodišče na podlagi člena Zakona o varstvu pred diskriminacijo (ZVarP).²¹ Tožnik je sicer v tožbi uveljavljal tudi poseg v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave, česar sicer ni mogoče povsem izključiti iz relevantnega kroga prizadetih pravic. Vendar pa po mnenju sodišča presoja o tem, ali bi tožena stranka morala obrazložiti razlog neizdaje soglasja v povezavi s pravico iz tretjega odstavka 49. člena Ustave pokriva v enaki meri in na enak način tudi ugovor glede 44. člena Ustave, kakor tudi glede 59. člena Ustave.

²⁰ Morda gre v to smer jasnega razmejevanja med „možnostjo“ biti izbran, imenovan ali dobiti soglasje za imenovanje in „pravico“, da kandidat pod enakimi pogoji kandidira za mesto v javni službi, novejša praksa oziroma odločba Vrhovnega sodišča, ki jo je le-to uvrstilo na svojo spletno stran med pomembnejše odločbe. V upravnem sporu zaradi neimenovanja notarja se namreč Vrhovno sodišče v zvezi s skopo obrazložitvijo izbire na več mestih sodne odločbe sklicuje na standard enake dostopnosti razpisanega mesta vsem pod enakimi pogoji, na enako obravnavanje kandidatov in prepoved arbitrarnega odločanja in se v zvezi s tem opira na pravico iz tretjega odstavka 49. člena Ustave (I Up 215/2021, 15. 12. 2021, odst. 8., 10., 11, 13).

²¹ Po prvem odstavku 39. člena ZVarP oseba, ki meni, da je bila ali je diskriminirana, lahko s tožbo zahteva prenehanje diskriminacije, izplačilo nadomestila zaradi diskriminacije oziroma objavo sodbe v medijih. V petem odstavku istega člena pa je določeno, da se za odločanje o tožbi iz tega člena uporabljajo določbe zakona, ki ureja pravdni postopek.



28. Iz tega torej sledi ne samo, da mora sodišče tožbo sprejeti v obravnavo, ampak tudi, da je ta utemeljena, kajti ker tožena stranka v izpodbijanem aktu ni navedla (zakonitega) razloga za neizdajo soglasja, ne more presoditi zakonitosti izpodbijanega sklepa, kar je bistvena kršitev določb postopka iz 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP v zvezi z drugim odstavkom 6. člena ZUP in 3. oziroma 5. točko prvega odstavka 214. člena ZUP.
29. Pravni vir, ki ga je treba upoštevati pri interpretaciji 3. člena ZUS-1 in 2. člena ZUS-1, pa je poleg Ustave tudi EKČP in sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v zvezi s 6. členom EKČP, ki varuje pošten postopek tudi v zvezi z zaposlovanjem v javnem sektorju. Tožnik sicer ni bil razrešen z mesta direktorja PI, ko bi že izvrševal pridobljeni mandat, ampak ni dobil soglasja na imenovanje, kar pomeni, da je bilo njegovo imenovanje zaradi izpodbijanega akta Vlade brez pravnega učinka. S tem je sicer po praksi ESČP njegov zahtevek za sodno varstvo nekoliko šibkejši, kot če bi že izvrševal direktorski mandat, vendar pa ima še vedno dostop do sodnega varstva v zvezi s standardi poštenega postopka iz 6. člena EKČP pod dvema pogojema, prvi pogoj je, da v nacionalni zakonodaji Republike Slovenije ni določbe, ki bi izrecno izključila možnost sodnega varstva zoper neizdajo soglasja²², oziroma kadar iz domače zakonodaje ali iz njene sistematične razlage to jasno izhaja tudi, če ne gre za izrecno izključitev.²³ Takšne določbe v slovenski zakonodaji ni, poleg tega niti sodna praksa glede tega očitno ni ustaljena ali celo usklajena.²⁴ Če bi takšna določba v nacionalni zakonodaji obstajala, pa bi morala biti takšna izključitev po oceni ESČP objektivno upravičena (to je drugi pogoj), pri čemer če gre za javno službo, kjer je morebiti potrebna posebna vez lojalnosti in zaupanja do države kot delodajalca, ta okoliščina samo po sebi ni dovolj.²⁵ V primeru delovnega mesta direktorja PI zaradi narave znanstveno raziskovalne dejavnosti PI takšna posebna vez lojalnosti in zaupanja do pristojnega ministrstva ali Vlade niti ne more biti zahtevana iz objektivno opravičljivih razlogov. Iz tega sledi, da mora imeti tožnik dostop do sodnega varstva v upravnem sporu tudi na podlagi 6. člena EKČP.
30. V kontekstu Ustavi in EKČP skladne razlage 3. člena ZUS-1 v povezavi z 2. členom ZUS-1, so torej vprašanja o tem, ali je izpodbijani akt upravni akt ali ne, ali gre za upravno zadevo ali ne, manjšega (drugotnega) pravno-tehničnega pomena. Gre za oblastveni akt, za (drug) posamični akt javno-pravne narave, ki zaradi navedene Ustavi skladne razlage zakona ne more imeti narave pravno nevezane politične diskrecije v smislu 3. člena ZUS-1. Vlada lahko izvršuje diskrecijo pri izdajanju soglasij za imenovanje direktorja PI, vendar v okviru

22 Vilho Eskelinen and others v. Finland, [GC], App. no. 63235/00, 19. 4. 2007, odst. 62; Grzeda v. Poland [GC] App. no. 43572/18, 15. 3. 2022, odst. 261.

23 Ibid. para. 292.

24 Primerjaj (mutatis mutandis) z argumentacijo ESČP v zadevi Grzeda v. Poland [GC] App. no. 43572/18, 15. 3. 2022, zlasti odst. 268 in v nadaljevanju do odst. 286.

25 Ibid. odst. 261; Vilho Eskelinen and others v. Finland, [GC], App. no. 63235/00, 19. 4. 2007, odst. 62.

■
—
■

zakonskega namena, zaradi katerega je Vladi mogoče podeliti to diskrecijo. Ker Vlada ni navedla razlogov za zavrnitev soglasja, izpodbijanega akta oziroma zakonitosti izvrševanja pooblastila Vlade ni mogoče preizkusiti z vidika Ustave in zakona.²⁶ Zato je sodišče tožbi ugodilo (kršitev 3. oziroma 5. točke prvega odstavka 214. člena ZUP in drugega odstavka 6. člena ZUP²⁷), izpodbijani akt odpravilo in zadevo vrnilo toženi stranki v ponoven postopek (3. točka prvega odstavka 64. člena ZUS-1). Tožena stranka mora izdati nov upravni akt v 30 dneh od prejema te sodbe, pri tem pa je vezana na pravno mnenje sodišča glede materialnega prava in vodenja postopka (četrti odstavek 64. člena ZUS-1).

31. Tožnik glavne obravnave ni zahteval, je pa predlagal izvedbo določenih dokazov. Vendar je bilo v tej zadevi sporno samo pravno vprašanje, ali ima tožnik dostop do sodnega varstva ali ne, kar je sodišče lahko tudi zaradi ekonomičnosti vodenja postopka ugotovilo na seji senata (prvi odstavek 59. člena in prva alineja drugega odstavka 59. člena ZUS-1). Pri tem je sodišče upoštevalo tudi sodno prakso Velikega senata ESČP o tem, kdaj je javna ustna obravnava obvezna v upravnem sporu in nobeden od določenih kriterijev v konkretnem primeru ni podan,²⁸ podan pa je kriterij, da gre v predmetni zadevi za omejeno pravno vprašanje dostopa stranke do sodnega varstva.²⁹

Obrazložitev k drugi točki izreka:

32. Določilo 3. odstavka 25. člena ZUS-1 določa, da sodišče, kadar ugodi tožbi in upravni akt odpravi, tožniku glede na opravljena procesna dejanja in način obravnavanja zadeve v upravnem sporu prisodi pavšalni znesek povračila stroškov skladno s pravilnikom, ki ga izda minister za pravosodje, prisojeni znesek pa plača toženec. Po določilu 2. odstavka 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Pravilnik, Ur. l. RS št. 24/2007, 107/2013), se tožniku, če je bila zadeva rešena na seji in je tožnik v postopku imel pooblaščenca, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 285,00 EUR. Po določilu zadnjega stavka določila 3. odstavka 25. člena ZUS-1 prisojeni znesek plača toženec. Tožena stranka je dolžna plačati navedeni znesek tožeči stranki, povečan za 22% DDV, kar skupaj zneske 347,70 EUR. Ta znesek mora tožena stranka plačati tožeči stranki v 15 dneh od prejema sodbe, v primeru zamude tega roka pa skupaj z zakonitimi zamudnimi obrestmi, ki tečejo od prvega dne po preteku 15 dni po prejemu sodbe do plačila.

²⁶ Določilo 7. točke drugega odstavka 237. člena ZUP.

²⁷ Po teh določbah mora obrazložitev obsegati razloge, odločilne za presojo posameznih dokazov, in razloge, ki glede na ugotovljeno dejansko stanje narekujejo takšno odločbo.

²⁸ Ramos Nunes de Carvalho E Sá v. Portugal, app. no. 55391/13, 57728/13 and 74041/13, odst. 191.

²⁹ Ibid. odst. 190, točka b.).



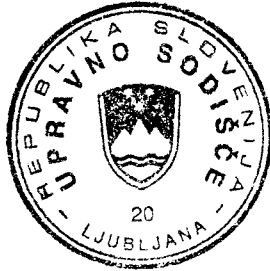
PRAVNI POUK:

Zoper sodbo pritožba ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 21. marec 2022

Predsednica senata:

mag. Darinka Dekleva Marguč, l.r.



[Faint rectangular stamp] *[Handwritten signature]*