



**Številka:** Up-757/19-29

**Datum:** 20. 2. 2020

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi dr. Vesne Bergant Rakočević, Ljubljana, ki jo zastopata Odvetniška pisarna Schönherr – podružnica v Sloveniji, Ljubljana, in Odvetniška družba Brežan, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 20. februarja 2020

odločilo:

**Ustavna pritožba zoper sodbo Vrhovnega sodišča št. U 2/2019 z dne 12. 6. 2019 se zavrne.**

## OBRAZLOŽITEV

### A.

1. Vrhovno sodišče je zavrnilo tožbo pritožnice zoper odločbo Sodnega sveta, s katero je ta predlagal Državnemu zboru v imenovanje drugega kandidata na sodniško mesto vrhovnega sodnika na Vrhovnem sodišču. Ugotovilo je, da pritožnici kot kandidatki ob smiselni uporabi določb Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – v nadaljevanju ZUP) v izbirnem postopku pred Sodnim svetom nista bili kršeni pravica do izjave iz 22. člena Ustave ter pravica do poštenega sojenja iz 6. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP). Sprejelo je stališče, da smiselna uporaba določb ZUP ne pomeni, da mora Sodni svet v postopku izbire kandidate seznaniti z vsemi listinami in podatki, ki bi lahko vplivali na izbiro, tudi zato, ker bi to lahko pomenilo poseg v ustavno varovano pravico ostalih kandidatov do informacijske zasebnosti (38. člen Ustave). Po presoji Vrhovnega sodišča Sodni svet niti ob sklicevanju na smiselno uporabo 9. člena ZUP pritožnici pred odločanjem ni bil dolžan pošiljati mnenja civilnega oddelka Vrhovnega sodišča, čeprav je kasneje v izpodbijani odločbi zapisal, da je imelo odločilno težo pri izbiri tudi dejstvo, da so kandidata kot najprimernejšega skoraj soglasno ocenili tudi vrhovni sodniki. Po presoji Vrhovnega sodišča pa tudi ob stališču, da bi tožena stranka pritožnici morala omogočiti,

da se izjavi o mnenju oddelka, pritožnici v okoliščinah konkretnega primera ob smiselni uporabi 9. člena ZUP ta pravica ni bila kršena. Za učinkovito možnost pritožnice, da se izjavi o mnenju civilnega oddelka v delu, ki se nanaša nanjo, naj bi po presoji Vrhovnega sodišča zadoščalo, da je bila pritožnica seznanjena s tem, da so vrhovni sodniki civilnega oddelka z osmimi glasovi od devetih sprejeli mnenje, da je med prijavljenimi najprimernejši drug kandidat. Ni pa ji bila tožena stranka dolžna omogočiti, da se izjavi o tistem delu mnenja, ki se nanaša na opis kvalitet stranke z interesom.

2. Pritožnica zatrjuje, da razlaga Vrhovnega sodišča, v skladu s katero ji Sodni svet v zvezi z mnenjem civilnega oddelka ni bil dolžan zagotoviti pravice do izjave, krši pravico iz 22. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena EKČP. Navaja, da ima posameznik tudi v postopku kandidiranja vsa jamstva poštenega postopka. Zaradi širokega polja proste presoje, ki jo ima Sodni svet, imajo procesna jamstva poseben pomen (odločba Ustavnega sodišča št. Up-1094/18 z dne 21. 2. 2019). Pritožnica opozarja, da je bistvo pravice do izjave, da se stranka lahko izjavi o celotnem procesnem gradivu, ki je v spisu in ki lahko vpliva na odločitev. Samo dejstvo, da gre pri odločanju Sodnega sveta za prosti preudarek, naj na obseg pravice do izjave ne bi imelo vpliva; kandidatu bi moralo biti omogočeno, da lahko s svojim izjavljanjem vpliva tudi na diskrecijski del odločanja organa. Iz presoje Ustavnega sodišča in prakse Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) (npr. sodbi ESČP v zadevi *Juričič proti Hrvaški* z dne 26. 7. 2011 in *Ohneberg proti Avstriji* z dne 18. 9. 2012 ter odločba Ustavnega sodišča št. Up-1094/18) naj ne bi izhajalo, da ima diskrecijsko odločanje vpliv na vsebino pravice do izjavljanja oziroma procesnih jamstev iz 22. člena Ustave in prvega odstavka 6. člena EKČP. Zlasti naj ne bi držalo, da je v postopkih diskrecijskega odločanja udeležnim strankam na voljo le izjava glede izpolnjevanja zakonskih pogojev (proti)kandidata, torej glede tistega dela odločanja, ki ni predmet diskrecije, kar naj bi zmotno obrazložilo Vrhovno sodišče v zvezi s sodbo ESČP v zadevi *Juričič proti Hrvaški*. Pritožnica zatrjuje, da se mnenje civilnega oddelka nanjo nanaša v vsebinskem smislu prek ocene kvalitet drugega kandidata, in opozarja, da ima to mnenje v izbirnem postopku poudarjeno vlogo, ki je primerljiva mnenju predsednika sodišča in, čeprav za Sodni svet to mnenje ni zavezujoče, z močjo svoje avtoritete lahko odločilno vpliva na izid postopka.

3. Kršitev pravice do izjave in poštenega sojenja naj bi pomenilo tudi podredno stališče Vrhovnega sodišča, da je bila pritožnici pravica do izjave v zvezi z mnenjem civilnega oddelka glede na posebnosti načina odločanja Sodnega sveta in okvir smiselne uporabe ZUP v zadostnem obsegu omogočena. S tem, ko je član Sodnega sveta na razgovoru pritožnico vprašal, ali je seznanjena z mnenjem civilnega oddelka, nato pa jo obvestil, da ji mnenje ni naklonjeno z osmimi glasovi od devetih, ne da bi povzel njegovo vsebino ali razloge, naj pritožnici ne bi bila dana resnična možnost, da se o njem izjavi. Pritožnica zatrjuje, da standardi Ustavnega sodišča in ESČP glede vsebine pravice do izjave občutno presegajo razlago Vrhovnega sodišča v konkretnem primeru, ki šteje, da je bilo pravici zadoščeno že zgolj z omenjeno seznanitvijo na razgovoru. Vrhovno sodišče naj bi se pri tem sklicevalo na smiselno uporabo ZUP in specifičnost izbirnega postopka pred

Sodnim svetom, vendar naj te specifičnosti ne bi obrazložilo, stališča ESČP in Ustavnega sodišča pa naj bi zavrnilo brez (dodatne) vsebinske obrazložitve ali naj se do njih ne bi opredelilo (in sicer do sodbe ESČP v zadevi *Nideröst-Huber proti Švici* z dne 18. 2. 1997 ter odločbe Ustavnega sodišča št. Up-108/00 z dne 20. 2. 2003, Uradni list RS, št. 26/03, in OdlUS XII, 49).

4. Senat Ustavnega sodišča je ustavno pritožbo s sklepom št. Up-757/19 z dne 9. 9. 2019 sprejel v obravnavo in zadržal izvršitev odločbe Sodnega sveta št. Su 558/2018 z dne 14. 2. 2019, s katero je ta predlagal Državnemu zboru v imenovanje drugega kandidata na sodniško mesto vrhovnega sodnika na Vrhovnem sodišču. 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 Ustavno sodišče o tem obvestilo Vrhovno sodišče in Sodni svet. Na podlagi drugega odstavka navedenega člena ZUstS je ustavno pritožbo poslalo v odgovor stranki z interesom mag. Mateju Čujoviču.

5. Stranka z interesom v odgovoru navaja, da je mnenje oddelka Vrhovnega sodišča le sestavni del mnenja predsednika sodišča o ustreznosti prijavljenega kandidata in je le eden izmed upoštevni kriterijev za izbiro Sodnega sveta. Pravica do izjave bi morala potem enako veljati za celotno gradivo, kar bi pomenilo, da bi moral Sodni svet zbrano gradivo o vseh kandidatih navzkrižno vročiti vsem kandidatom v izjavo. Stranka z interesom meni, da je tako stališče nevzdržno in da je za posameznega kandidata v okviru pravice do izjave pomembno zgolj to, da ve, katero je tisto zbrano gradivo, ki ga bo Sodni svet uporabil pri svojem odločanju. Po mnenju stranke z interesom ustavna pritožba izhaja iz zmotnega izhodišča, da je izbirni postopek enak kontradiktornemu. Stranka z interesom poudarja, da v izbirnem postopku, v katerem organ odloča po prostem preudarku, ne gre za odločanje o pravici, zato nestrinjanje neizbranega kandidata z mnenjem organa odločanja napada njegovo izbiro in s tem posega v diskrecijsko pravico organa. Poseganje v diskrecijsko pravico organa po mnenju stranke z interesom ne more biti predmet sodnega (niti ustavnosodnega) varstva. Stranka z interesom zavrača primerjavo s sodbo ESČP v zadevi *Juričić proti Hrvaški*, ker meni, da ne gre za primerljivi zadevi. V zvezi s konkretnim postopkom izbire navaja, da je bilo pritožnici mnenje predsednika sodišča, katerega del je mnenje oddelka, vročeno in je imela možnost, da poda pripombe, zato ji v zvezi s tem pravica do izjave ni mogla biti kršena. Meni, da bi morala pritožnica glede na zakonsko omejene razloge za izpodbijanje odločbe Sodnega sveta pred Vrhovnim sodiščem za uspešno uveljavitev kršitev zakonitosti izkazati, da je Sodni svet kršil zakonsko določbo. Po mnenju stranke z interesom dejstvo, da pritožnici mnenje oddelka ni bilo vročeno, še ne pomeni, da z njim ni bila seznanjena najmanj v delu, s katerim je morala biti seznanjena, tj. glede izida glasovanja civilnega oddelka. Če bi se želela podrobneje seznaniti z zanjo spornim mnenjem, bi lahko na razgovoru pred Sodnim svetom zahtevala, naj se ji mnenje predstavi v izvorni obliki. Stranka z interesom navaja tudi, da Sodni svet v postopku izbire med različnimi kandidati ne deluje kot sodišče v smislu 6. člena EKČP, saj ne opravlja funkcije sojenja oziroma reševanja sporov, temveč odloča o izbiri najprimernejšega kandidata za določeno sodniško mesto. Meni, da mnenje

oddelka, ki je le mnenje in ne pravna odločitev, ni in ne more biti predmet obravnave ali dokazne ocene oziroma "problematiziranja". Poleg tega je po mnenju stranke z interesom pritožnica imela tudi možnost usmerjeno vplivati na tisti del odločitve Sodnega sveta, ki je diskrecijski, saj je lahko na razgovoru pred Sodnim svetom predstavila, zakaj meni, da je najboljša kandidatka. Če Sodnega sveta ni prepričala, pa naj to ne bi moglo pomeniti kršitve ustavnih in konvencijskih pravic.

6. Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi vpogledalo v spis Sodnega sveta št. Su 558/2018 in Sodni svet zaprosilo za podatke o pridobivanju mnenj oddelkov Vrhovnega sodišča v postopkih imenovanj za vsaj zadnjih deset imenovanih sodnikov Vrhovnega sodišča.

7. Odgovor stranke z interesom in odgovor Sodnega sveta je Ustavno sodišče vročilo pritožnici, ki se je nanju odzvala. Pritožnica ponavlja, da ni ustavnopravno dopustnega razloga, da se vsi prijavljeni kandidati, na katere se mnenje oddelkov na vsak način nanaša in na katere izbiro vpliva, z vsebinskimi razlogi mnenja oddelka ne bi mogli seznaniti in se o njih izjaviti oziroma navesti dejstva in okoliščine, ki bi jim lahko bile, glede na razloge tega mnenja, v korist.

8. Odgovor Sodnega sveta je Ustavno sodišče poslalo tudi stranki z interesom, ki nanj ni odgovorila.

## B.

9. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo posameznik, ki kandidira na sodniško funkcijo, nima pravice do zasedbe takšnega položaja, ima pa pravico, da se zanj poteguje pod enakimi pogoji kot drugi kandidati.<sup>1</sup> Ustavno sodišče je presojalo, ali je (prvo) stališče Vrhovnega sodišča, da Sodni svet pritožnici ni bil dolžan vročiti mnenja oddelka in s tem omogočiti, da se o mnenju izjavi, skladno z 22. členom Ustave.

---

<sup>1</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. Up-134/95 z dne 14. 3. 1996 (OdiUS V, 62), 13. točka obrazložitve. Glej tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-198/03 z dne 14. 4. 2005 (Uradni list RS, št. 47/05, in OdlUS XIV, 22), 9. točka obrazložitve, sklep Ustavnega sodišča št. U-I-225/16 z dne 6. 12. 2017, 8. točka obrazložitve, in odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1094/18, 10. točka obrazložitve.

10. Postopek izbire najprimernejšega kandidata pred Sodnim svetom pomeni diskrecijsko odločanje, pri katerem je sodna kontrola odločitve Sodnega sveta omejena.<sup>2</sup> Iz odločitve o izbiri mora biti razvidno, ali (i) predlagani kandidat izpolnjuje zakonske pogoje in kriterije za sodniško funkcijo, na katero kandidira, ter (ii) kateri so vsebinski razlogi, ki utemeljujejo izbiro konkretne osebe. Vsebinski razlogi za izbiro najprimernejšega kandidata morajo temeljiti na objektivnih merilih, s katerimi se izkazuje strokovna usposobljenost in osebnostna primernost izbranega kandidata. Tudi ESČP poudarja, da mora biti postopek transparenten in pravičen ter mora upoštevati vse profesionalne odlike kandidatov, pri tem pa diskrecija ne sme biti zlorabljena.<sup>3</sup> Zahteva, da morajo odločitve glede izbire oziroma imenovanj sodnikov temeljiti na objektivnih, transparentnih in zgolj strokovnih merilih, izhaja tudi iz mednarodnopравnih dokumentov,<sup>4</sup> ki kljub svoji nezavezujoči pravni obliki pomenijo standarde in merila, ki so neodtujljivi v vsaki demokratični družbi.<sup>5</sup>

11. Sodni svet odloča o pravici kandidata, da se za funkcijo vrhovnega sodnika poteguje v poštenem (ustavnoskladnem in zakonitem) postopku pod enakimi pogoji kot drugi kandidati.<sup>6</sup> V tem obsegu je kandidatom (pritožnici) zoper odločitev o izbiri zagotovljeno tudi sodno varstvo v upravnem sporu. Pritožnica trdi, da je bil postopek izbire nepošten zato, ker ji ni bilo vročeno mnenje oddelka Vrhovnega sodišča o tem, kateri izmed kandidatov je najprimernejši.

---

<sup>2</sup> V postopku izbire kandidatov za izvolitev v sodniško funkcijo in v postopku imenovanja predsednika in podpredsednika sodišča je upravni spor mogoč le glede presoje zakonitosti izbirnega postopka ter odločitve Sodnega sveta o izpolnjevanju zakonskih pogojev za imenovanje ali izvolitev v te funkcije (peti odstavek 36. člena Zakona o Sodnem svetu, Uradni list RS, št. 23/17 – v nadaljevanju ZSSve).

<sup>3</sup> ESČP je v sodbi v zadevi *Tsanova-Gecheva proti Bolgariji* z dne 15. 9. 2015 z vidika varstva pravic iz 6. člena EKČP pritrdilo omejenemu obsegu sodne kontrole pri presoji odločitve Sodnega sveta, ki o izbiri predsednika sodišča odloča na podlagi "pravice do lastne presoje".

<sup>4</sup> Tako npr. Posvetovalni svet evropskih sodnikov v mnenju št. 1 o standardih, ki se nanašajo na neodvisnost sodstva in nepremakljivost sodnikov, poudarja, da "/.../ mora biti vsaka odločitev, ki se nanaša na imenovanje ali kariero sodnika, utemeljena na objektivnih kriterijih in jo mora sprejeti neodvisen organ ali pa morajo biti zagotovljena jamstva, da taka odločitev ni sprejeta na osnovi nobenega drugega kriterija. Organ, ki je v državi članici Sveta Evrope odgovoren za sprejemanje odločitev ali svetovanje pri odločitvi o imenovanju in napredovanju sodnika, mora sprejeti, objaviti in uveljaviti objektivne kriterije, da bi zagotovil, da bo izbira in kariera sodnikov utemeljena na njihovih odlikah, ob upoštevanju strokovnih kvalifikacij, osebne neoporečnosti, usposobljenosti in učinkovitosti. Ko je to storjeno, so organi, pristojni za imenovanje in napredovanje sodnikov, dolžni ravnati v skladu s temi kriteriji, kar bo šele omogočilo oceno vsebine teh sprejetih kriterijev in njihovih praktičnih učinkov." Glej tudi 5. točko Magne carte sodnikov.

<sup>5</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07, in OdlUS XV, 84), 62. točka obrazložitve.

<sup>6</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-157/17, Up-143/15 z dne 5. 4. 2018 (Uradni list RS, št. 32/18).

12. Po mnenju Ustavnega sodišča bi lahko pritožnica svojo pravico, da na položaj vrhovne sodnice kandidira v poštenem postopku, učinkovito zavarovala z vpogledom v spis Sodnega sveta št. Su KS 54/2018, v katerem je tudi mnenje oddelka Vrhovnega sodišča. Na ta način bi ji bilo omogočeno, da se prepriča tudi, ali odločitev Sodnega sveta temelji na objektivnih merilih, s katerimi se izkazujeta strokovna usposobljenost in osebnostna primernost izbranega kandidata. Zgolj slednje je lahko predmet sodne kontrole v postopku pred Vrhovnim sodiščem. Sodni preizkus odločitve Sodnega sveta namreč ne obsega presoje, kateri izmed več kandidatov, ki izpolnjujejo zakonske pogoje in kriterije, je strokovno in osebnostno najprimernejši za zasedbo funkcije, pač pa zgolj presojo poštenosti postopka.

13. Postopek pred Sodnim svetom je pošten (22. člen Ustave), če je transparenten in če izbira temelji na objektivnih merilih, s katerimi se izkazujeta strokovna usposobljenost in osebnostna primernost izbranega kandidata. Pritožnica ni trdila, da ji je bil vpogled v spis Sodnega sveta št. Su KS 54/2018, v katerem je tudi mnenje oddelka Vrhovnega sodišča, onemogočen.<sup>7</sup> Pritožnica tudi ni trdila, da je izbira najprimernejšega kandidata temeljila na kriterijih, ki jih Sodni svet ne bi smel upoštevati. Tega ne trdi niti v ustavni pritožbi.

14. Glede na vse navedeno je bila transparentnost in s tem poštenost postopka pred Sodnim svetom pritožnici zagotovljena z možnostjo vpogleda v spis Sodnega sveta. Stališče Vrhovnega sodišča, po katerem Sodni svet ni bil dolžan omogočiti, da se pritožnica izjavi o mnenju oddelka, zato ne krši 22. člena Ustave, ki pritožnici zagotavlja pošten postopek pred Sodnim svetom.

### C.

15. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS in petega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, dr. Špelca Mežnar in Marko Šorli. Sodnik dr. Marijan Pavčnik in sodnica dr. Katja Šugman Stubbs sta bila pri odločanju o zadevi izločena. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno. Sodnica Mežnar je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez  
Predsednik

---

<sup>7</sup> Iz podatkov v spisu izhaja, da je vanj vpogledala stranka z interesom.

RS  
US