



**Številka:** U-I-479/22-29

**Datum:** 17. 2. 2023

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA  
DR. RAJKA KNEZA  
K SKLEPU ŠT. U-I-479/22 Z DNE 16. 2. 2023**

1. Sklep o začasnem zadržanju izpodbijanega zakona (ZRTVS-1B)<sup>1</sup> sem lahko podprl. Utemeljen je predvsem na eni od dveh vrst škodljivih posledic; v točki 21 sklepa je zapisana ocena, da ima v kontekstu obravnavane zadeve večjo težo presoja možnih posledic zadržanja na sistemski, torej na institucionalni ravni. Sklep torej tehta posledice glede svobode izražanja. V ločenem mnenju ne bom dodajal pogledov na to oceno tehtanja, ki ji lahko sledim. Želim dodati oceno težko popravljivih škodljivih posledic glede druge vrste škodljivih posledic; ta se nanaša na pravne posledice za položaje konkretnih posameznikov. Tem so namreč prenehali mandati<sup>2</sup> na podlagi samega zakona, *ex lege*. Državni zbor v odgovoru na predlog za začasno zadržanje izvrševanja novega zakona navaja da pobudniki z navedbami posledic, ki naj bi nastale zaradi *ex lege* prenehanja mandata (prekinitev delovnega razmerja, izgube pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev), sploh ne morejo utemeljiti težko popravljivih ali celo nepopravljivih škodljivih posledic, ker so ti mandati že prenehali in t posledica z začasnim zadržanjem izvrševanja zakona ne bi mogla biti odpravljena. Tako *ex lege* prenehanje mandatov kot tudi navedeno stališče Državnega zbora združujem pri oceni težko popravljivih škodljivih posledic (če Ustavno sodišče začasno zadrži izpodbijan predpis in se kasneje v presoji izkaže, da je izpodbijani predpis ustavnoskladen).

---

<sup>1</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o Radioteleviziji Slovenija (Uradni list RS, št. 163/22).

<sup>2</sup> Gre za mandate Programskega in Nadzornega sveta ter nanju vezanih odborov, mandatov (in delovnih razmerij) generalnega direktorja ter direktorjev radia in televizije. Gl. prvi odstavek 22. člena ZRTVS-1B in povzetek navedb pobudnikov v točkah 2, 5 in 8 sklepa o začasnem zadržanju.

2. Pri tem me tudi omenjeno stališče Državnega zbora, da škoda sploh ne more nastati, vodi k *prima facie* presoji, ali pobuda ni očitno neutemeljena (*fumus non mali iuris*).<sup>3</sup> Prenehanje določenega mandata po samem zakonu, ne da bi temeljilo na vnaprej določenem razlogu, na da bi bilo določeno kakršnokoli varstvo, postopek, v katerem bi lahko posamezniki prek neodvisnega organa preizkusili, ali je bilo prenehanje upravičeno ali ne, je invazivno in izraža absolutnost oblastne moči zakonodajalca. Takšna trdost prenehanja brez pravnega varstva ni značilna za sistem ustavne demokracije. Odsotnost individualnega pravnega in sodnega varstva, ki sledi vnaprej nepredvidenemu *ex lege* prenehanju mandatov, pa pomeni še dodatno težo. Trči ob številna načela pravne države, izpostavljam pa načela zaupanja v pravo, pravne predvidljivosti in pravne varnosti ter pravico do pravnega sredstva. Če ima katero od načel pravne države v sistemu ustavne demokracije za posameznika poudarjeno težo, potem je to ravno načelo predvidljivosti in pravne varnosti. Prvo odraža zaupanje posameznika v sistem, da mu ta s silo, naenkrat in brez razlogov ne bo posegel v njegov pravni položaj. V odsotnosti spoštovanja teh načel je znatno odprta pot tistim oblastnim odločitvam, ki izražajo moč, ne pa tudi argumentacije. Odgovor Državnega zbora na predlog za začasno zadržanje izpodbijanega zakona, da se upoštevni pravni stanj sploh ne da popraviti, tako dejansko sporoča, da lahko zakonodajalec ostro zareže v neko pravno razmerje in potem niti sodna veja oblasti, vključno z Ustavnim sodiščem, ne more tega popraviti. V javnosti, menim, lahko takšen izraz moči oblasti vzbudi nezaupanje in negotovost.

3. Ali so takšna stališča združljiva s pravnim sistemom ustavne demokracije, ki temelji na zgoraj opisanih načelih, bo Ustavno sodišče moralo vsebinsko preveriti. Seveda ima zakonodajalec tudi široko polje prostega odločanja o spremembah posameznih ureditev. Načelo zaupanja v pravo (2. člen Ustave) ne seže tako daleč, da zaradi njega

---

<sup>3</sup> To ni izrecna zahteva 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS), vendar menim, da ga je smiselno tako razlagati, še posebej, če nasprotni udeleženec trdi, da škoda ne more nastati ali da pobudnik nima pravnega interesa (oziroma da ni izpolnjena kakšna druga procesna predpostavka) ali pa da je vloga očitno neutemeljena. Tudi primerjalno redna in ustavna sodišča pri presoji začasnega ukrepa v prvem koraku izvršijo oceno *prima facie* oz. *fumus boni iuris*, ali pa njej niansirano podobno *fumus non mali iuris*. Tudi to je namreč del *ex ante* ocene hujših posledic, ki lahko nastanejo z začasnim zadržanjem.

Tako tudi Sodišče EU oziroma Sodišče splošne pristojnosti EU. Npr. tako predsednik slednjega sodišča v 59. točki sklepa v zadevi št. T-392/02 R z dne 11. aprila 2003: "Le Conseil, ayant uniquement admis lors de l'audition que les moyens soulevés à l'appui du recours au principal démontrent, tout au plus, un *fumus non mali iuris*, conteste l'existence d'un *fumus boni iuris* adéquat. Il convient donc, d'abord, d'examiner si la condition relative au *fumus boni iuris* est remplie en l'espèce, ce qui exige un examen *prima facie* du bien-fondé des moyens invoqués par la requérante [ordonnance de la Cour du 14 février 2002, Commission/Artegodan, C-440/01 P(R), Rec. p. I-1489, point 64]."

sestave ali organiziranosti kakšne javne institucije ne bi bilo mogoče spreminjati, in to vse dokler tistim, ki so bili imenovani za člane ali imeli določene mandate, ti časovno ne bi potekli, ali da bi mandati morali ostati nedotaknjeni.<sup>4</sup> Ne trdim torej, da nobena sprememba pred potekom mandatov ni mogoča. Vendar pa popolna odsotnost vnaprejšnje ureditve takšnih položajev in odsotnost pravnega varstva vzpostavljata zgoraj omenjene dvome do mere, ko lahko *prima facie* ocenim, da pobuda glede teh očitkov ni povsem neutemeljena.

4. To menim tudi upoštevajoč potencialno derogacijo pravnega varstva v primeru pravnih razmerij, urejenih z mandati. Res je namreč, da je Ustavno sodišče za nekatere mandate v preteklosti pojasnilo, da ne pomenijo pridobljene pravice,<sup>5</sup> pa čeprav je pred tem navedlo, da vsi posegi, ko ne gre za oblastne funkcije oziroma za izvrševanje oblasti (*de iure imperii*), ampak gre za javni zavod osrednjega pomena za javnost, ki uresničuje eno temeljnih človekovih pravic iz 39. člena Ustave (svoboda izražanja), niso dovoljeni. Prav v s strani Vlade citirani zadevi št. U-I-172/94,<sup>6</sup> kjer je Ustavno sodišče presojalo 31. člen takratnega Zakona o RTVS (1994), ki je določal potrjevanje imenovanja poslovodnega organa, je v 3. točki odločbe zapisalo: - da je pomembna stabilnost organa, da lahko opravlja funkcijo v javnem interesu; - da arbitrarno odločanje (brez navedbe razlogov) o položaju vodstvene osebe preprečuje neodvisno in ustvarjalno posvečanje programu; - da navedeno preprečuje tudi odločanje brez postopka; - da arbitrarno odločanje pomeni poseg v integriteto posameznika; - da ima razrešitev elemente kaznovanja; - da zato ne more biti v popolni diskreciji odločevalca; - da ima položaj vodstvene osebe značilnosti funkcije in poklica; - da časovna opredelitev funkcije služi dolgoročnemu načrtovanju; in - da gre tudi za ureditev njihovega socialno-ekonomskega položaja.<sup>7</sup> Nadalje Ustavno sodišče v B.-II. delu

---

<sup>4</sup> Prim. tudi odločitev Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-48/01 z dne 8. 5. 2003, predvsem točke 17–22.

<sup>5</sup> Vlada opozarja na odločitvi v zadevah št. U-I-158/94 z dne 9.3.1995 (vodilni in pooblaščen delavci Agencije za plačilni promet, nadziranje in informiranje) in št. U-I-172/94 z dne 9.11.1994.

<sup>6</sup> Odločba št. U-I-172/94 z dne 9. 11. 1994 (Uradni list RS, št. 73/94, in OdlUS III, 123).

<sup>7</sup> 3. točka citirane odločbe določa (v poševnem tisku so dodani poudarki avtorja): "Imenovanje direktorja javnega zavoda za določen čas, z določitvijo razlogov in postopkov, ki lahko povzročijo prenehanje mandata pred potekom tega časa, zagotavlja relativno stabilnost in s tem samostojnost funkcije generalnega direktorja. Takšna *stabilnost mu omogoča, da opravlja javno funkcijo v javnem interesu*. Negotov položaj, ki bi nastal s tem, da bi lahko upravljalec *brez navedbe razlogov za to in v postopku, ki prizadetemu ne zagotavlja procesnih pravic, prosto odločil o predčasnem prenehanju mandata, bi direktorju javnega zavoda onemogočal, da se neodvisno in ustvarjalno posveča aktivnostim, ki jih mora izvajati v javnem interesu*. Predčasno prenehanje mandata po ZZ pomeni tudi *poseg v integriteto osebe*, ki funkcijo opravlja. Gre za uveljavitev statusne odgovornosti poslovodnega organa. Razrešitev po Zakonu o zavodih ima *elemente kaznovanja* in zato ne more biti v *popolni diskreciji* nosilcev upravljanja v javnem zavodu. Poslovodstvo ima značilnosti tako *poklica kot funkcije*. Interesentom je dostopno na

citirane odločbe pojasni tudi, da "Položaja in mesta generalnega direktorja RTV Slovenija pa ni mogoče presojati samo s stališča zakonske ureditve položaja direktorjev javnih zavodov, ampak tudi glede na poseben pomen, ki ga ima in ga mora imeti generalni direktor pri zagotavljanju svobode tiska, s katero na tem mestu označujemo generično širši pojem svobode javnih glasil oziroma javnih medijev in v tem kontekstu zlasti tudi elektronskih medijev." Ustavno sodišče pa nato v delu B.-III. zapiše, da pri mandatu ne gre za pridobljeno pravico. Vendar to zapiše v smislu 155. člena Ustave, kjer so urejeni pogoji za izjemoma dopuščeno povratno učinkovanje zakona. Tam ima ta pogoj drugačno konotacijo in se presoja specialno z vidika retroaktivnosti, ne pa iz splošnega položaja nosilcev mandatov (npr. vnaprej določeni razlogi za prenehanje, ki preprečujejo arbitrarnost odločevalca, postopek pravnega varstva itd.). Pri navedenem pogoj retroaktivnosti časovno omejen mandat ni dojet kot položaj, ki se nikoli ne bi smel spremeniti. S tem se strinjam, a to ni odgovor na vprašanje, kako se lahko poseže vanj. Zgoraj citirana stališča Ustavnega sodišča v zadevi št. U-I-172/94 sploh ne bi bila potrebna, če bi stališče glede 155. člena Ustave avtomatično prenesli tudi na 39. člen Ustave. Zato menim, da bo treba pri vsebinski presoji odgovoriti na vprašanje, ali stališče velja za vse vrste mandatov in za vse primere, ali pa je treba uvesti natančnejše presoje. Tudi iz odločitve nemškega Zveznega Ustavnega sodišča (BVerfG) iz leta 2014 izhaja, da je treba pri imenovanju oseb, ki vodijo takšen subjekt in ki odgovarjajo za njegove programe in vsebino, upoštevati posebna pravila in pristope. Gre za zastopanje raznolikosti in različnih interesov. BVerfG pri tem dodaja, da je treba enako kot temu ustrezno pozornost posvetiti tudi vprašanju, kako lahko predčasno prenehajo mandati (zgolj iz pomembnih in vnaprej določenih razlogov).<sup>8</sup> Glede tega, ali torej za mandate odgovornih takšnega zavoda v celoti velja, da gre le za privilegije, sem skeptičen do meje *fumus non mali iuris*.

5. Prav tako Vlada v mnenju in Državni zbor v odgovoru na predlog za začasno zadržanje izpodbijanega zakona navajata tudi, da bi bila mogoča materialna odmena za predčasno prenehanje mandatov. To je, menim, vsebinsko vprašanje, do katerega

---

podlagi javnega razpisa in temu *ustrezno mora biti trajno varovano, saj od nosilcev zahteva dolgoročno načrtovano delovanje*. V času mandata jim daje tudi ustrezen *socialno ekonomski položaj*. Razlogi, ki narekujejo takšno ureditev v Zakonu o zavodih, seveda niso podani pri gospodarskih družbah, ki niso ustanovljene zaradi izvajanja dejavnosti v javnem interesu, ampak zaradi pridobivanja dobička. Zato ureditve mandata in razlogov ter postopkov za predčasen odpoklic ali za izrek nezaupnice upravi oziroma poslovodstvu gospodarskih družb, ki jih vsebuje Zakon o gospodarskih družbah, tudi smiselno ni mogoče uporabiti glede teh vprašanj za direktorje javnih zavodov. Enako velja glede določb o zaupnici osebam, ki opravljajo politične funkcije."

<sup>8</sup> Odločba št. 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 prvega senata BVerfG z dne 25. marca 2014. Prim. točke 37–42. Nemško Zvezno ustavno sodišče je v omenjeni odločbi zapisalo, da lahko tovrstni mandati predčasno prenehajo le iz resnih razlogov (81. točka odločbe).

se bo moralo Ustavno sodišče pri presoji pobude opredeliti. In takrat bo moralo odgovoriti tudi na vprašanje, ali vzdrži sporočilo zakonodajalca, ki ga omenjam zgoraj (torej, da lahko tovrsten mandat preneha brez vnaprej predvidenih razlogov in brez individualnih postopkov pravnega varstva, le z dejstvom moči), in da se lahko takšen zakonodajni ukrep opraviči z materialno odmeno tudi v takšnih primerih, kot so mandati pobudnikov v javnem zavodu kvalificiranega pomena v smislu 39. člena Ustave. Do tega vprašanja se, ker je vsebinsko, tukaj še ne morem opredeljevati, *prima facie* – do meje *fumus non mali iuris* – pa menim, da ni enoznačno.

6. Ko je tako, da me *fumus non mali iuris* presoja vodi do zaključka, da pobuda v tem delu ni povsem neutemeljena, se opredelim še do nastanka težko popravljivih hujših posledic. Te vidim tudi za sam sistem ustavne demokracije oziroma menim, da je lahko *ex lege* prenehanje mandatov, brez vnaprej določenih razlogov in brez ureditve pravnega položaj pravnega varstva – kot takšno – samo po sebi – nezdržljivo s pravnim redom.<sup>9</sup> Glede tega, ali se bo tako izkazalo pri vsebinski presoji, se še ne morem opredeliti. Gotovo pa, menim, začasno zadržanje upoštevajoč to oceno, poleg položaja samih pobudnikov, za katere se ob odsotnosti pravnega varstva ne ve, kakšne so lahko posledice, pretehta nad oceno posledic, ki bi nastale, če zakona ne bi začasno zadržali, pa bi se kasneje pri vsebinski presoji izkazalo, da ni ali pa da njegove posamezne določbe niso ustavnoskladne. Na "težji" strani tehtnice je torej vse zgoraj pojasnjeno. Na drugi strani tehtnice pa so posledice zadržanja za javni zavod. Državni zbor in Vlada navajata številne razloge za škodo, s skupnim imenovalcem njihove ocene, da gre za "globoko neustavno stanje". Navajata slabšo kvaliteto programov, vedno manjši ugled RTV Slovenija, padanje gledanosti in vedno manjše zaupanje javnosti, podrejanje programske politike RTV Slovenija politiki, politično obvladovanje organov upravljanja itd. Prislunhem tudi tem razlogom in strinjam se, da gre prav tako za hujše posledice. Menim sicer, da niso nepopravljive (a tega kriterija 39. člen ZUstS ne vsebuje). Skupna značilnost je, da izhajajo iz "človeškega elementa". Ta pa se lahko z odgovornim ravnanjem stalno spreminja, poveča zaupanje, gledanost, ugled itd. V primerjavi z zgoraj pojasnjenimi (pravnimi in dejanskimi) posledicami, povezanimi z *ex lege* prenehanji mandatov (in z razlogi obrazložitve sklepa), se po mojem mnenju tehtnica nagne na stran začasnega zadržanja.

---

<sup>9</sup> Podobno sem takšne hujše posledice ocenil pri vprašanju začasnega zadržanja zakonodajalčeve odreditve parlamentarne preiskave zoper delovanja sodišč zadevi U-I-214/19, Up-1011/19. Glej moje ločeno mnenje k sklepu o začasnem zadržanju v tej zadevi št. U-I-214/19-21, Up-1011/19-20, z dne 13. 11. 2019). Tudi v tistem primeru je Državni zbor z izrazito in veliko izraženo močjo želel poseči v načelo delitve oblasti. Da je hujša posledica kot takšna – torej *sama po sebi* ne le za pobudnike ampak tudi za sistem – upoštevna v 39. členu ZUstS, menim, ni sporno.

7. Ker se torej strinjam tudi z zapisano oceno v sklepu, da lahko nastanejo hujše posledice tudi ob začasnem zadržanju, sta pomembni sporočili omenjenega sklepa tudi zadržanje le nekaterih prehodnih določb<sup>10</sup> izpodbijanega zakona (ZRTVS-1B) in hitro odločanje v tej zadevi.

dr. Rajko Knez  
Sodnik

---

<sup>10</sup> V 24. točki sklepa vidim odziv tudi na v tem mnenju opisano problematiko. V primeru začasnega zadržanja celotnega zakona bi *ex lege* prenehanja pomenila pravno praznino. Ustavno sodišče bi to lahko razrešilo z načinom izvršitve, a se je odločilo za zadržanje le tistih prehodnih določb, ki zadržijo dokončno uveljavitev nove ureditve. Menim, da je to utemeljeno v položaju, ko so mogoče hujše posledice ob začasnem zadržanju izpodbijanega zakona.