



Številka: Mp-3/22-18
U-I-349/18-10
Datum: 19. 4. 2023

DOPOLNILNA ODLOČBA IN ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o pritožbi društva Asociacija, društvo nevladnih organizacij in posameznikov na področju kulture, Ljubljana, ki ga zastopa Odvetniška družba Fašun, Melihen, Milač, Strojan, o. p., d. o. o., Ljubljana, in v postopku, začetem s sklepom Ustavnega sodišča, v zvezi s svojo odločbo št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 z dne 29. 11. 2018, na seji 19. aprila 2023

odločilo:

1. Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 z dne 29. 11. 2018 se izvrši tako, da Ustavno sodišče v pritožbenem postopku:

- **zavrne pritožbo, če ne ugotovi nepravilnosti oziroma če ugotovi take nepravilnosti, ki niso vplivale ali ne bi mogle vplivati na izid volitev;**
- **ugodi pritožbi, delno ali v celoti razveljavi volitve in odredi razpis ponovnih volitev, če ugotovi nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na izid volitev.**

Če Ustavno sodišče ugotovi pritožbi, delno ali v celoti razveljavi volitve in odredi razpis ponovnih volitev, Državna volilna komisija v osmih dneh po vročitvi odločbe Ustavnega sodišča razpiše ponovne volitve. Odlok Državne volilne komisije o razpisu ponovnih volitev se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

2. Pritožbi zoper sklep Državnega sveta št. 020-09-2/20/2 z dne 12. 12. 2022 se ugoti, sklep Državnega sveta št. 020-09-2/20/2 z dne 12. 12. 2022 se odpravi in volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa se razveljavijo v delu, ki se nanaša na končno glasovanje.

Državna volilna komisija razpiše volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa v razveljavljenem obsegu v osmih dneh od prejema

odločbe Ustavnega sodišča. Odlok Državne volilne komisije o razpisu ponovnih volitev se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

3. Pritožnica sama nosi stroške postopka s pritožbo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagateljica seznama izvoljenih predstavnikov v volilno telo (elektorji) za področje kulture in športa in predlagateljica kandidata za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa, ki ni bil izvoljen, izpodbija določitev števila svojih elektorjev v volilno telo za področje kulture in športa in potrditev mandata Tomaža Horvata za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa. V zvezi z določitvijo elektorjev navaja, da je Državna volilna komisija (v nadaljevanju DVK) v nasprotju z drugim odstavkom 36. člena Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 100/05 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZDSve/05) zavrnila osem od skupno devetih elektorjev, čeprav ima pritožnica več kot 800 članov (natančno 856 članov), ki se poklicno udeležujejo na področju kulture. Navaja, da je DVK predložila podatke o članstvu, ki jih je sama prečistila in preverila ter pri oblikovanju volilnega telesa upoštevala zgolj tiste člane, ki se na področju kulture udeležujejo poklicno. Poudarja, da ZDSve/05, navodila DVK glede volitev v Državni svet in poziv DVK nikjer ne določajo, katere dokaze bi morale interesne organizacije predložiti glede poklicnega udeleževanja svojih članov na določenem področju. Zaradi opisane nedorečenosti volilnih pravil naj bi bilo bistveno poseženo v volilno pravico pritožnice oziroma njenih članov. Pritožnica nasprotuje stališču DVK, da mora interesna organizacija ob registraciji predstavnikov za volilno telo sama predložiti dokazila o številu članstva skladno z določbo 37. člena ZDSve/05. Ob takšnem stanju nedoločenosti volilnih pravil naj bi bilo DVK prepuščeno, da arbitrarno (poljubno) presoja, katera interesna organizacija je izkazala število članstva in katera ne, pri čemer za opisano presojo DVK ni oblikovala nobenih meril/pravil. Ravnanje DVK naj bi bilo še toliko bolj sporno, ker naj v skladu s sodno prakso DVK ne bi bila dolžna preverjati članstva posamezne interesne organizacije oziroma naj bi bila interesna organizacija dolžna že ob odločanju o določitvi seznama predstavnikov v volilno telo natančno poznati število svojih poklicnih članov ter predložiti dejstva in dokaze, ki ta status potrjujejo. Ker naj DVK ne bi vnaprej jasno določila pravila, na kakšen način lahko interesne organizacije izkazujejo število članov, naj bi kršila načelo pravne države iz 2. člena Ustave.

2. Pritožnica zatrjuje tudi, da ji je bila v zvezi z določitvijo števila elektorjev kršena pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, saj zoper odločitev DVK o potrditvi seznama elektorjev (kljub jasnemu pravnemu pouku na odločbah) ni učinkovitega sodnega varstva. Navaja, da kršitev volilne pravice ni mogla uspešno uveljavljati že v predhodnem postopku. Zatrjuje tudi, da je bila kršena pravica do enakega varstva

pravic iz 22. člena Ustave, saj je ob enakem dejanskem in pravnem stanju Vrhovno sodišče o pritožbi interesnega Združenja dramskih umetnikov Slovenije vsebinsko odločalo in s sodbo opr. št. Uv 9/2022 z dne 5. 11. 2022 razsodilo, da se pritožbi ugodi in odločba DVK v delu, v katerem so bili elektorji zavrjeni, razveljavi ter zadeva vrne DVK v ponovno odločanje, da DVK ponovno presodi, ali člani izpolnjujejo pogoj poklicnega udejstvovanja na področju kulture. V tem primeru je morala DVK ponovno odločati, po drugi strani pa ob vsebinsko enaki pritožbi Vrhovno sodišče pritožnične pritožbe ni sprejelo v obravnavo, temveč jo je odstopilo Ustavnemu sodišču. Navedeno naj bi kazalo na neenako obravnavanje pritožb udeležencev v volilnem procesu ter na celotno nedorečenost in nejasnost volilnega postopka, zaradi česar naj bi bila pritožnici kršena volilna pravica.

3. Pritožnica nasprotuje tudi potrditvi mandata Tomaža Horvata za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa. Zatrjuje, da Tomaž Horvat ne izpolnjuje pogojev za predstavnika s področja kulture in športa, saj se poklicno ne ukvarja ne s športno ne s kulturno dejavnostjo. Navaja, da Tomaž Horvat ni zaposlen na področju kulture in športa, saj je zaposlen na Carinski oziroma Finančni upravi Republike Slovenije in se le ljubiteljsko popoldne ukvarja z igranjem nogometa. Ljubiteljsko igranje nogometa pa naj ne bi pomenilo poklicnega ukvarjanja s športom, ki bi ga opravljal redno in za katero bi dobil plačilo, ki zanj pomeni znaten vir za preživljanje. Pritožnica opozarja na dejstvo, da je bil Tomaž Horvat v prejšnjem mandatu Državnega sveta državni svetnik kot predstavnik lokalnih interesov. DVK naj bi tako nezakonito (v nasprotju z 2. členom ZDSve/05) potrdila njegovo kandidato, Državni svet pa njegov mandat. Pritožnica navaja, da Državni svet ob potrditvi mandata Tomažu Horvatu ne bo sestavljen v skladu s 96. členom Ustave, saj ga ne bodo sestavljali štirje člani s področja negospodarskih dejavnosti.

4. Po mnenju pritožnice volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa zaradi navedenih hudih nepravilnosti, ki naj bi vplivale na volilni izid, niso bile izvedene v skladu z 98. členom Ustave. Pritožnica navaja, da je bilo na področju kulture in športa potrjenih 21 elektorjev. Če bi bili potrjeni vsi elektorji pritožnice, bi imela dodatnih osem elektorjev, kar bi vplivalo na izid volitev, upoštevajoč tudi dejstvo, da bi pri tem glasoval tudi elektor pritožnice, ki ga je sicer DVK potrdila, pa iz protesta ni glasoval. To naj bi pomenilo, da bi lahko devet elektorjev pritožnice spremenilo rezultat glasovanja. Poleg tega naj bi bil izvoljen kandidat, ki naj ne bi imel pasivne volilne pravice. Po mnenju pritožnice je treba zato volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa razveljaviti.

5. Pritožnica predlaga tudi, naj Ustavno sodišče zadrži izvrševanje izpodbijanega sklepa Državnega sveta, in sicer tako, da Tomaž Horvat do končne odločitve Ustavnega sodišča ne more opravljati funkcije člana Državnega sveta. Navaja, da bi v primeru izvrševanja mandata pri glasovanju in odločanju v Državnem svetu sodeloval nekdo, ki sploh ne bi smel biti član Državnega sveta, kar bi vplivalo na zakonitost, ustavnost in legitimnost odločitev Državnega sveta ter bi pri volivcih ustvarjalo

nezaupanje v delo Državnega sveta. Če bi Tomažu Horvatu dopustili izvrševanje mandata, dokler ne bi bilo odločeno o kršitvah v volilnem postopku, bi lahko odločevalci kljub kršitvam izvajali oblast, s čimer bi bili ogroženi temelji demokratične in ustavne ureditve.

6. Pritožba je bila poslana Državnemu svetu in DVK. Državni svet v odgovoru navaja, da se do vsebinskih navedb v pritožbi, ki jo je pritožnica že prerekala pred Državnim svetom, ne bo opredeljeval, saj je v skladu s četrtem odstavkom 6. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20 in 67/22 – PoDS-1) o tem že odločil v okviru konstitutivne seje Državnega sveta 12. 12. 2022. V nadaljevanju pojasnjuje potek postopka v zvezi z obravnavo pritožbe pred Državnim svetom. Navaja, da je Državni svet pritožbo pritožnice prejel 12. 12. 2022 in da je bila poslana v odgovor Tomažu Horvatu, Zvezi nogometnih trenerjev Slovenije, Zvezi nogometnih sodnikov Slovenije in Nogometni zvezi Slovenije kot predlagateljicam kandidata ter DVK. S tem naj bi bila pritožnici in vsem drugim udeležencem v postopku omogočena uresničitev pravice do izjave. Državni svet naj bi 12. 12. 2022 prejel odgovor Tomaža Horvata. Pooblaščenca pritožnice, ki je bil prisoten na seji Mandatno-imunitetne komisije, naj bi bila dana možnost, da je na seji ustno predstavil vloženo pritožbo. Zbrano gradivo naj bi bilo predloženo v obravnavo članom Mandatno-imunitetne komisije. Prav tako naj bi bil vpogled v gradivo omogočen vsem izvoljenim članom Državnega sveta. Mandatno-imunitetna komisija naj bi ugotovila, da je pritožba pritožnice neutemeljena, in naj bi Državnemu svetu predlagala, naj mandat Tomaža Horvata potrdi. Poročilo Mandatno-imunitetne komisije naj bi na seji Državnega sveta predstavil njen predsednik. Državni svet naj bi predlogom Mandatno-imunitetne komisije sledil in potrdil mandat Tomažu Horvatu.

7. DVK v odgovoru zavrača vse pritožbene očitke, ki se nanašajo na nepravilnosti DVK v postopku preizkusa zakonitosti vloženega seznama elektorjev za volitve članov Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa. Navaja, da so se postopki pred DVK vodili v skladu z ZDSve/05 in ob primerni uporabi Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 109/06 – uradno prečiščeno besedilo, 23/17 in 29/21 – v nadaljevanju ZVDZ). V zvezi s postopkom določitve elektorjev pritožnice se v celoti sklicuje na obrazložitev v odločbi, ki jo prilaga. V zvezi s postopkom preizkusa vložene kandidature pojasnjuje, da je DVK svojo odločitev sprejela na podlagi prejetih listin treh predlagateljic, kar pomeni, da so tri športne organizacije ocenile, da je Tomaž Horvat oseba, ki bo najbolje zastopala interese kulture in športa. Navaja, da iz vložene kandidature Zveze nogometnih sodnikov Slovenije izhaja, da se za kandidata predlaga (izvoli) Tomaž Horvat, ki je predsednik Medobčinske nogometne zveze Nova Gorica (v nadaljevanju MNZ Nova Gorica). Dejstvo, da je Tomaž Horvat predsednik MNZ Nova Gorica, naj bi DVK pred izdajo odločbe preverila z vpogledom v AJPES. V nadaljevanju DVK navaja naloge predsednika MNZ Nova Gorica, ki jih določa 31. člen Statuta Medobčinske nogometne zveze Nova Gorica z dne 7. 5. 2018, in sicer: (a) zastopa in predstavlja MNZ Nova Gorica, (b) vodi skupščino, (c) sklicuje in vodi seje MNZ Nova Gorica in Odbora za nujne zadeve IO MNZ Nova Gorica, (č) predlaga selektorje

reprezentanc MNZ Nova Gorica, (d) imenuje trenerje in strokovna vodstva reprezentanc MNZ Nova Gorica, (e) določa višino dnevnic, honorarjev, nagrad ali plač selektorjev, igralcev, trenerjev ter strokovnega vodstva reprezentanc MNZ Nova Gorica v okviru letnega finančnega načrta, (f) skrbi za izvrševanje sklepov skupščine in IO MNZ Nova Gorica, (g) določi vrstni red podpredsednikov, ko ga nadomeščajo, in (h) opravlja druge naloge, ki izhajajo iz tega statuta, sklepov skupščine in sklepov IO MNZ Nova Gorica. Glede na navedeni obseg in zahtevnost nalog predsednika je bilo po mnenju DVK mogoče zaključiti, da se Tomaž Horvat ukvarja s športno dejavnostjo, ne glede na to, da je v kandidaturi navedeno, da opravlja delo višjega finančnega svetovalca – inšpektorja, po izobrazbi pa je magister prava. Zakon naj namreč ne bi zahteval, da je kandidat za člana Državnega sveta – predstavnik za področje kulture in športa na podlagi pogodbe o zaposlitvi zaposlen kot "vrhunski" športnik. DVK je Ustavnemu sodišču poslala tudi gradivo v zvezi s postopkom potrjevanja seznamov elektorjev in kandidatov za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa.

8. Pritožba, odgovor Državnega sveta in odgovor DVK so bili skupaj z gradivom poslani tudi stranki z nasprotnim interesom Tomažu Horvatu. Ta v odgovoru navaja, da so ga za člana Državnega sveta predlagale tri organizacije (Nogometna zveza Slovenije, Zveza nogometnih trenerjev Slovenije, Zveza nogometnih sodnikov Slovenije), njegovo kandidaturo pa so podprli tudi nekateri vidni člani Olimpijskega komiteja Slovenije, Športne zveze in nekaterih kulturnih organizacij tako z lokalnega in državnega kot s čezmejnega področja. Prednost njegove kandidature naj bi videli predvsem v izkušnjah, ki jih je pridobil v dveh mandatih delovanja v Državnem svetu. Tomaž Horvat navaja, da tudi če bi na volitvah lahko sodelovalo dodatnih osem elektorjev pritožnice in bi glasovali za svojega kandidata, to ne bi spremenilo volilnega izida. Zavrača navedbe pritožnice, da se ne ukvarja z dejavnostjo športa in kulture. Navaja, da je predsednik MNZ Nova Gorica, podpredsednik Mednarodne komisije Nogometne zveze Slovenije in član izvršnega odbora Nogometne zveze Slovenije; s svojo dejavnostjo si želi spodbujati ljubezen do nogometa in športa ter tako izboljšati življenje ljudi ter amaterskih in profesionalnih športnikov. V nadaljevanju opisuje svoje udejstvovanje na področju športa v preteklosti. Navaja, da je aktiven tudi na področju kulture, kjer sodeluje s številnimi kulturnimi društvi in ustanovami na širšem Goriškem ter sodeluje in pomaga pri organizaciji koncertov in drugih dogodkov Mednarodne lirične akademije Križ pri Trstu. Kot član skupščine Evropskega združenja za teritorialno sodelovanje naj bi skupaj z Zavodom GO2025 načrtoval tvorno sodelovanje pri promociji in organizaciji EPK 2025 – Evropska prestolnica kulture Nova Gorica – Gorica. V zvezi z določitvijo števila elektorjev pritožnice ugotavlja, da je pritožnica poklicno ukvarjanje z dejavnostjo njenih članov, kar je bil pogoj za priznanje elektorjev, izkazovala z zapisnikom seje upravnega odbora, kar pa ni primerno dokazilo za dokazovanje tega pravno upoštevnega dejstva. Po mnenju Tomaža Horvata ni mogoče pritrditi pritožnici, da ni bila dolžna predložiti poimenskega seznama članov ter dokazil o načinu ugotavljanja in izpolnjevanju pogoja o poklicnem opravljanju dejavnosti. Tomaž Horvat navaja, da posebnih dokaznih pravil v zvezi s tem ZDSve/05 sicer res ne vsebuje, zato pa je

mogoče zatrjevano dejstvo dokazovati z vsemi primernimi dokazi, npr. s predložitvijo listin, kot so pogodbe o zaposlitvi, podatki o samozaposlenih, podatki o samostojnih podjetnikih z registrirano dejavnostjo, izpisi iz registrov ipd., kar naj bi v navodilu št. 041-115/2022-3, ki ga je sprejela v zvezi z izvedbo volitev v Državni svet, navedla tudi DVK. Med drugim naj bi pojasnila, da morajo posamezniki v postopku potrditve elektorjev poklicno ukvarjanje z dejavnostjo izkazati z ustreznimi dokazili in jih priložiti svojemu seznamu. Tomaž Horvat predlaga, naj Ustavno sodišče pritožbo pritožnice zavrne.

9. Odgovora Državnega sveta in DVK skupaj s priloženim gradivom ter izjava Tomaža Horvata so bili poslani pritožnici, ki navaja, da Državni svet v svojem odgovoru ni navedel nobenih vsebinskih odgovorov na navedbe pritožnice, temveč je zgolj posredoval zapisnike seje Mandatno-imunitetne komisije in seje Državnega sveta, na kateri so bili potrjeni mandati državnih svetnikov. Iz zapisnika prve seje Državnega sveta naj bi izhajalo, da se razprava o spornih mandatih ni vodila, niti ni bila predvidena. O pritožbi pritožnice glede izvolitve Tomaža Horvata naj ne bi bilo odločeno z odločbo, s katero bi bila pritožnica seznanjena; Državni svet naj prav tako ne bi navedel razlogov za svojo odločitev. Pritožnica navaja, da je bila z odločitvijo Državnega sveta seznanjena preko javno dostopnih objav na internetu, iz katerih je izhajala zgolj potrditev mandata, ne pa tudi navedba razlogov za zavrnitev pritožbe pritožnice zoper sporni mandat državnega svetnika. V zvezi s tem opozarja na neustreznost ureditve postopka odločanja o pritožbi pred Državnim svetom. Tudi glede odgovora DVK navaja, da se je DVK opredelila le glede pritožbenih navedb v zvezi s pasivno volilno pravico izvoljenega svetnika Tomaža Horvata. Pritožnica meni, da DVK dejansko pritrjuje njenim pritožbenim navedbam, da Tomaž Horvat ne more biti kandidat za člana državnega sveta s področja kulture in športa, ker se z navedenima dejavnostma ne ukvarja poklicno. Navaja, da honorarji, ki jih ob plači prejme kot nepoklicni funkcionar nogometnih organizacij, ne pomenijo plačila, ki bi bilo znaten vir njegovega preživljanja. Poudarja, da ti prihodki tudi niso redni, temveč so vezani na opravljanje določenih konkretnih nalog, pri čemer jih Tomaž Horvat ni izkazal, zlasti pa jih ni izkazal v razmerju do svojega osebnega dohodka, ki ga prejema kot zaposleni na Finančni upravi Republike Slovenije. Po mnenju pritožnice amatersko ukvarjanje s športom, ki ne pomeni ukvarjanja s športom z namenom pridobivanja dohodka za preživljanje, ne pomeni poklicnega ukvarjanja s športom. Glede na status Tomaža Horvata naj ta ne bi imel niti pravice voliti in niti biti voljen za predstavnika funkcionalnih interesov. Opisano dejstvo naj bi glede na podatke o njegovi zaposlitvi že na prvi pogled izhajalo iz njegove kandidature, zaradi česar naj bi bilo sklicevanje DVK na ažurnost in kontinuiranost volilnih opravil brezpredmetno, saj bi lahko DVK brez izvedbe obširnega dokaznega postopka in zastoja v postopku potrjevanja kandidatur ugotovila, da Tomaž Horvat ne izpolnjuje pogojev za kandidata za državnega svetnika s področja športa in kulture. Pritožnica opozarja, da je sodna praksa v zvezi z razlago pravnega pojma "opravljanje ustrezne dejavnosti" že zavzela stališče, da mora kandidat poklicno opravljati dejavnost na področju, za katero kandidira. Pritožnica navaja še, da tudi Tomaž Horvat sam ne

zatrjuje, da se s športno dejavnostjo ukvarja poklicno v smislu, da ta dejavnost pomeni pomemben del njegovih prihodkov za preživljanje.

10. V zvezi z določitvijo števila elektorjev pritožnica meni, da Tomaž Horvat ne izkazuje pravnega interesa za podajo odgovora glede navedenega vprašanja, saj je za oblikovanje volilnega telesa in določanje števila elektorjev pristojna izključno DVK. Ne glede na navedeno pritožnica odgovarja, da je sklicevanje Tomaža Horvata na navodilo DVK št. 041-115/2022-3 glede načina dokazovanja članov pritožnice, ki izpolnjujejo pogoj poklicnega opravljanja dejavnosti, neupoštevno, saj DVK ni določila načina dokazovanja tega dejstva. Navaja, da statusa svojega članstva ni bila dolžna dokazovati z listinami, kot jih navaja Tomaž Horvat. Zatrjuje in utemeljuje tudi, da ne drži oziroma zakaj ne drži trditev, da dodatni elektorski glasovi, ki bi jih morala dobiti, ne bi vplivali na izid volitev.

B. – I.

Določitev načina izvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 z dne 29. 11. 2018 (Uradni list RS, št. 81/18, in OdiUS XXIII, 15)

11. Ustavno sodišče je v odločbi št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 presojalo ureditev postopka s pritožbo pred Državnim svetom in postopka sodnega varstva volilne pravice pred Ustavnim sodiščem v ZDSve/05. Da bi lahko odločilo o upravičenosti pritožb, ki sta bili vloženi, je moralo najprej odločiti o ustavnosti prvega stavka tretjega odstavka 50. člena ZDSve/05, ki določa, da ima zoper odločitev Državnega sveta, da se mandat ne potrdi, prizadeti pravico do pritožbe na Ustavno sodišče v petnajstih dneh od dneva odločitve. Presodilo je, da morajo imeti zaradi zagotavljanja objektivnega varstva volilne pravice pravico sprožiti ta spor ne le kandidati, ki so bili izvoljeni, pa jim Državni svet mandata ni potrdil, temveč tudi vsi drugi kandidati, ki so se udeležili volilne tekme, pa niso bili izvoljeni, in njihovi predlagatelji. Le na tak način je mogoče zagotoviti celovito sodno varstvo volilne pravice in doseči, da bo čim več morebitnih nepravilnosti predmet volilnega spora po volitvah, s čimer bo zagotovljeno zaupanje v poštenost volitev. Ustavno sodišče je zato odločilo, da je zakonska ureditev, ki pravico sprožiti volilni spor daje le izvoljenim kandidatom, katerih mandata Državni svet ni potrdil, ne pa tudi vsem drugim kandidatom in predlagateljem kandidatov, v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

12. Da bi Ustavno sodišče v navedeni zadevi lahko odločalo o pritožbah, je na podlagi drugega odstavka 40. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS) sprejelo način izvršitve svoje odločbe (3. točka izreka odločbe št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18). Določilo je, da do drugačne zakonske ureditve lahko vložijo pritožbo zoper odločitev Državnega sveta, sprejeto v postopku potrjevanja mandatov članov Državnega sveta, vsak kandidat in predlagatelj kandidata.

13. V nadaljevanju je Ustavno sodišče presojalo o ureditvi postopka s pritožbo pred Državnim svetom in postopka sodnega varstva volilne pravice pred Ustavnim sodiščem v ZDSve/05. Ugotovilo je, da ne vsebujeta bistvenih prvin, ki bi morale biti določene za učinkovito uresničevanje pravice do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave oziroma pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Po presoji Ustavnega sodišča nedoločnost in pomanjkljivost zakonske ureditve obeh postopkov onemogočata oziroma bistveno otežujeta učinkovito uresničevanje navedenih človekovih pravic, zato taka ureditev pomeni poseg v pravico do pravnega sredstva oziroma pravico do sodnega varstva. V zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem je poudarilo, da posebna narava volilne pravice in zahteva po čim hitrejši rešitvi volilnega spora terjata posebno, hitro in učinkovito sodno varstvo. V ta namen mora zakonodajalec poleg upravičencev za sprožitev volilnega spora opredeliti pravno sredstvo (npr. pritožba, tožba, zahteva), rok za vložitev pravnega sredstva, razloge, iz katerih ga je mogoče vložiti, pravila o trditvenem in dokaznem bremenu, merila presoje, pristojno sodišče in pooblastila sodišča pri odločanju. Ustavno sodišče je ocenilo, da za tako pomanjkljivo in nedoločno ureditev obeh postopkov ne obstaja ustavno dopusten razlog. Zato je odločilo, da je ureditev postopka s pritožbo pred Državnim svetom v neskladju s pravico do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave in da je ureditev postopka sodnega varstva volilne pravice pred Ustavnim sodiščem v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

14. Ustavno sodišče je na podlagi prvega odstavka 48. člena sprejelo ugotovitveno odločbo. Na podlagi drugega odstavka 48. člena ZUstS je zakonodajalcu naložilo, naj ugotovljeno protiuustavnost odpravi v roku enega leta. Poudarilo je, da se bo moral zakonodajalec na odločbo Ustavnega sodišča ustrezno odzvati in poskrbeti za celovito ureditev pritožbenega postopka in sodnega varstva volilne pravice pri volitvah članov Državnega sveta. Ker Ustava drugače kot za poslance Državnega zbora (tretji odstavek 82. člena Ustave) nima določb o sodnem varstvu volilne pravice pri volitvah v Državni svet, je v prosti presoji zakonodajalca, kako bo uredil to varstvo.

15. Na navedeno odločbo Ustavnega sodišča se je zakonodajalec odzval s sprejetjem Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o Državnem svetu (Uradni list RS, št. 16/23 – v nadaljevanju ZDSve-B), v katerem je določil, da je za odločanje v volilnem sporu pri volitvah članov Državnega sveta pristojno Vrhovno sodišče.¹ V 20. členu ZDSve-B (končna določba) je določil, da ZDSve-B začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne za prve splošne volitve v Državni svet, razpisane po uveljavitvi tega zakona, ki je bil v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen 7. 2. 2023. Navedeno pomeni, da se nova ureditev varstva volilne pravice uporablja šele za naslednje volitve članov Državnega sveta in da je za odločanje o obravnavani pritožbi na podlagi 50. člena ZDSve/05 pristojno Ustavno

¹ Za 42. členom ZDSve/05 je bilo dodano novo III. poglavje z naslovom VARSTVO VOLILNE PRAVICE ter novi 42.a, 42.b, 42.c, 42.č, 42.d, 42.e, 42.f, 42.g, 42.h in 42.i člen.

sodišče. Tudi sicer je glede na 20. člen ZDSve-B za odločanje o vseh vprašanih v zvezi z obravnavanim volilnim sporom upošteven ZDSve/05.

16. Ker je zakonodajalec uresničil odločbo Ustavnega sodišč št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 na način, da je za odločanje v volilnem sporu določil pristojnost Vrhovnega sodišča in uredil postopek pred tem sodiščem, je nastal položaj, ko upravičence za vložitev pritožbe na Ustavno sodišče še vedno določa način izvršitve iz 3. točke odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, Ustavno sodišče pa razen pooblastila iz tretjega odstavka 50. člena ZDSve/05, da lahko razveljavi odločitev Državnega sveta in potrdi mandat ali pa pritožbo zavrne, nima drugih pooblastil pri odločanju o pritožbi.

17. Ustavno sodišče najprej ugotavlja, da je na podlagi načina izvršitve odločbe U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, v skladu s katerim vsak (izvoljen ali neizvoljen) kandidat in predlagatelj kandidata lahko izpodbija odločitev Državnega sveta, da se posamezni mandati izvoljenih kandidatov potrdijo oziroma ne potrdijo, pritožnica kot predlagateljica seznama potrjenih elektorjev in predlagateljica kandidata za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa upravičena oseba za vložitev pritožbe.

18. Da bi Ustavno sodišče lahko odločilo o vloženi pritožbi, je na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo še način izvršitve odločbe št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 tako, da je za obravnavani primer določilo najnujnejši pooblastili Ustavnega sodišča pri odločanju o pritožbi zoper sklep Državnega sveta o (ne)potrditvi mandata (1. točka izreka te odločbe). Če bo Ustavno sodišče ugotovilo, da se zatrjevane nepravilnosti niso zgodile, ali ne bo ugotovilo nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid, bo pritožbo zavrnilo. Če bo ugotovilo nepravilnosti, ki so vplivale ali bi lahko vplivale na volilni izid, pa ima tudi pooblastilo delno ali v celoti razveljaviti volitve članov (člana) Državnega sveta in odrediti razpis ponovnih volitev. V slednjem primeru bo morala njegovo odločitev izvršiti DVK, ki bo morala izvesti tudi vsa opravila, ki so sicer v njeni pristojnosti, da se izvedejo ponovne volitve člana Državnega sveta – predstavnika kulture in športa. Odlok DVK o razpisu ponovnih volitev se mora objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije.²

19. Ustavno sodišče je pritožbo poslalo Državnemu svetu in DVK, ki sta nanjo odgovorila. Odgovor Državnega sveta, odgovor DVK (s celotnim volilnim gradivom) in pritožbo je nato poslalo Tomažu Horvatu kot stranki z nasprotnim interesom. Tomaž Horvat se je izjavil do navedb v pritožbi in odgovorih. Njegovo izjavo in odgovora Državnega sveta in DVK je nato Ustavno sodišče poslalo še pritožnici, ki se je do izjave in odgovorov tudi opredelila.

² V skladu s tretjim odstavkom 8. člena ZDSve/05 se ponovne volitve na podlagi obstoječih kandidatur opravijo najkasneje v petnajstih dneh, ponovne volitve na podlagi novih kandidatur pa najkasneje v šestdesetih dneh od dneva razpisa volitev.

20. Ustavno sodišče je torej v pisnem postopku pritožnici in vsem drugim udeležencem v postopku omogočilo uresničitev pravice do izjave o vsem pridobljenem procesnem gradivu. Iz tega gradiva pa je razvidno, da med udeleženci postopka pravno pomembna dejstva niso sporna, temveč se je postavilo le vprašanje njihove pravne presoje v smislu dokazne ocene in nato pravne subsumpcije pod upoštevne zakonske določbe. Ustavno sodišče ni imelo razloga, da bi podvomilo o celovitosti in resničnosti ugotovljenega dejanskega stanja. Zato je lahko na podlagi zbranega pisnega gradiva samo odločilo o utemeljenosti pritožbe.

B. – II.

Odločitev o pritožbi

a) Nepravilnosti pri določanju elektorjev

21. Pritožnica izpodbija določitev števila svojih elektorjev v volilno telo za področje kulture in športa. Njen očitok je, da je DVK nezakonito zavrnila osem od skupno devetih elektorjev, čeprav ima pritožnica več kot 800 članov (natančno 856 članov), ki se poklicno udeležujejo na področju kulture. Poudarja, da ZDSve/05 in navodila DVK ne določajo, katere dokaze bi morale interesne organizacije predložiti glede poklicnega udeleženstva svojih članov z določenega področja. Zaradi opisane nedorečenosti volilnih pravil naj bi bilo bistveno poseženo v volilno pravico pritožnice oziroma njenih članov. Pritožnica nasprotuje stališču DVK, da mora poklicna organizacija v skladu s 37. členom ZDSve/05 ob predložitvi seznama elektorjev v volilno telo DVK sama predložiti tudi dokazila o številu članov, ki poklicno opravljajo dejavnost na določenem področju.

22. Ustavno sodišče uvodoma ugotavlja, da bi domnevna nepravilnost v zvezi določitvijo elektorjev, če bi bila storjena, lahko vplivala na volilni izid. Iz Zapisnika o ugotovitvi končnega izida volitev v Državni svet (Uradni list RS, št. 151/22) je razvidno, da je bilo v volilno telo za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa vpisanih 21 elektorjev, da se je volilnega zbora udeležilo in na podlagi volilnega imenika glasovalo 20 elektorjev, pri čemer je bilo 19 glasovnic veljavnih in ena neveljavna. Kandidat Zoran Poznič³ je prejel pet glasov, Tomaž Simetiger en glas in Tomaž Horvat 13 glasov. Če bi imela pritožnica v volilnem telesu osem dodatnih elektorjev, bi hipotetično lahko vsi glasovali za kandidata Zorana Pozniča, ki bi tako

³ S Seznama kandidatov za volitve člana Državnega sveta – predstavnika kulture in športa z dne 8. 11. 2022 (v nadaljevanju Seznam), ki ga je sestavila DVK, je razvidno, da so predlagatelji kandidata mag. Zorana Pozniča Društvo slovenskih pisateljev, Zveza društev slovenskih filmskih ustvarjalcev, Društvo umetnostnih kritikov, Zveza društev slovenskih likovnih umetnikov, Združenje dramskih umetnikov Slovenije in Slovenski center PEN, torej enako kot pritožnica interesne organizacije s področja kulture.

prejel enako število glasov kot izvoljeni kandidat Tomaž Hrovat (13 glasov). V tem primeru bi na podlagi drugega odstavka 21. člena ZDSve/05 o izvolitvi med njima odločal žreb. Glede na navedeno bi bil lahko izvoljen drug kandidat, kar pomeni, da bi očitana nepravilnost v zvezi z določitvijo elektorjev lahko vplivala na volilni izid.

23. Odločitev DVK, da se na seznamu elektorjev na podlagi drugega odstavka 36. člena ZDSve/05 potrdi le en elektor pritožnice, temelji na stališču, da pritožnica ni izkazala pogoja poklicnega udejstvovanja svojih članov na področju kulture. DVK je namreč ugotovila, da iz dokumentacije, ki jo je pritožnica priložila seznamu elektorjev (37. člen ZDSve/05), izhajata zgolj navedba o številu članov in način opredelitve tega števila (število članov za določitev števila elektorjev je pritožnica oblikovala na podlagi razvida članstva in izjav članov o številu poklicnih delavcev v kulturi). Zgolj s temi navedbami pa po presoji DVK pritožnica ne more izkazati, da se vseh njenih 856 članov poklicno ukvarja s kulturno dejavnostjo.

24. V skladu s četrto alinejo prvega odstavka 34. člena ZDSve/05 poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev v Državni svet volijo enega predstavnika za področje kulture in športa. Za poklicne organizacije v smislu druge do šeste alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve/05 se štejejo poklicne zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije, organizirane za območje države (drugi odstavek 34. člena ZDSve/05). Poklicne organizacije izvolijo v ustrezno volilno telo vsaka po enega predstavnika ne glede na število članov in po enega predstavnika na vsakih dopoljenih sto članov (drugi odstavek 36. člena ZDSve/05). Poklicne organizacije izvolijo svoje predstavnike v volilno telo v skladu s svojimi pravili. Seznam izvoljenih elektorjev v volilno telo predložijo pristojni volilni komisiji (DVK) najkasneje trideset dni pred dnevom glasovanja (14. člen ZDSve/05). Seznamu morajo priložiti dokazilo o vpisu v register, pravila organizacije in podatke o številu članov (37. člen ZDSve/05).

25. Pogoj, da se pri določitvi števila elektorjev upoštevajo le člani poklicne organizacije, ki poklicno opravljajo določeno dejavnost, določa že ZDSve/05 (drugi odstavek 2. člena, četrta alineja prvega odstavka 34. člena in drugi odstavek 34. člena ZDSve/05), glede razlage tega pogoja pa obstaja tudi ustaljena ustavnosodna presoja in enotna sodna praksa Vrhovnega sodišča. Ustavno sodišče je v sklepu št. Up-689/02 z dne 25. 11. 2002 zavrnilo očitke pritožnikov o protiustavnosti stališča Vrhovnega sodišča iz sodbe št. II Uv 61/2002 z dne 21. 11. 2002, po katerem že iz samega zakonskega besedila (drugega odstavka 2. člena ter šeste alineje prvega odstavka in drugega odstavka 34. člena ZDSve/05) izhaja, da volijo svojega predstavnika le organizacije, ki se poklicno ukvarjajo z dejavnostmi na področju socialnega varstva, kar pomeni, da tudi zaposlujejo delavce, ki so po svoji strokovni izobrazbi lahko zaposleni na področju socialnega varstva.⁴ Enako stališče je Vrhovno sodišče sprejelo v sodbah št. II Uv

⁴ Ustavno sodišče je pojasnilo, "da kriterija iz drugega odstavka 36. člena ZDSve, na podlagi katerega se določi število elektorjev, ni mogoče razumeti drugače, kot da se v postopku izvolitve elektorjev upoštevajo le tisti člani poklicne organizacije, ki opravljajo poklicno dejavnost na

65/2002 z dne 22. 11. 2002 (potrjeno s sklepom Ustavnega sodišča št. Up- 693/02 z dne 26. 11. 2002), št. II Uv 64/2002 z dne 22. 11. 2002 (potrjeno s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-694/02 z dne 26. 11. 2002), št. II Uv 63/2002 z dne 21. 11. 2002 (potrjeno s sklepom Ustavnega sodišča št. Up-695/02 z dne 26. 11. 2002), na upoštevanje stališča iz sklepa št. Up-689/02 je posebej opozorilo Ustavno sodišče tudi v odločbi št. Up-3564/07 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 116/07, in OdlUS XVI, 114), 11. točka obrazložitve. Ustavno sodišče je stališče o poklicnem opravljanju dejavnosti potrdilo tudi v odločbi št. Up-1033/17 z dne 30. 11. 2017 (Uradni list RS, št. 72/17, in OdlUS XXII, 33), 11. točka obrazložitve, in nazadnje prav v zvezi z volitvami predstavnika za področje kulture in športa v sklepu št. U-I-94/18, Up-261/18 z dne 22. 3. 2018, 23., 24. in 25. točka obrazložitve. V odločbi št. Up-1033/17, 12. točka obrazložitve, je Ustavno sodišče posebej poudarilo, da je dolžnost izkazati izpolnjevanje pogoja s predložitvijo ustreznih dokazil na strani poklicnih organizacij, DVK pa ga je dolžna preveriti, preden izda odločbo. Zaradi omejenega časovnega obdobja ni mogoče od pristojnih volilnih komisij zahtevati, naj po uradni dolžnosti ugotavljajo ustrezna pravno pomembna dejstva, ali dopustiti dopolnjevanja ali popravljanja že opravljenih volilnih opravil, temveč je mogoče dopustiti le odpravljanje formalnih pomanjkljivosti.⁵ Vrhovno sodišče je v svojih sodbah (tudi v zvezi z določitvijo elektorjev za volitve predstavnika za področje kulture in športa) dodatno pojasnilo, da se upoštevajo le tisti člani poklicne organizacije, ki določeno dejavnost izvajajo poklicno, bodisi v delovnem razmerju bodisi v okviru drugega statusnopravnega razmerja,⁶ pri čemer poklicno ukvarjanje z dejavnostjo pomeni, da je oseba za to dejavnost usposobljena, da jo opravlja redno in v obsegu, za katerega dobi plačilo, ki je znaten vir za preživljanje.⁷

26. Navedena ustavnosodna presoja in praksa Vrhovnega sodišča sta torej jasni, ustaljeni in javno objavljeni vse od leta 2002 dalje. Glede na navedeno ne držijo navedbe pritožnice, da ni jasno, katere dokaze o poklicnem udeleženstvu svojih članov morajo priložiti poklicne organizacije, oziroma da ni dolžnost poklicnih organizacij, da DVK v predpisanem roku predložijo te dokaze.

27. V obravnavanem primeru iz odločbe DVK št. 041-133/2022-29E z dne 3. 11. 2022 o določitvi števila elektorjev pritožnice in zapisnika korespondenčne seje upravnega odbora pritožnice z dne 24. 10. 2022 izhaja, da je pritožnica navedla zgolj, da ima 856 članov, ki se poklicno udelejujejo na področju kulture, in da je število članov za določitev elektorjev oblikovala na podlagi razvida članstva in izjav članov o številu

področju socialnega varstva. Vsaka poklicna organizacija lahko izvoli po enega predstavnika v volilno telo ne glede na število članov in po enega predstavnika na vsakih dopoljenih sto članov. Izpolnjevanje prej navedenih pogojev iz ZDSve/05 mora izkazati poklicna organizacija" (7. točka obrazložitve sklepa št. Up-689/02).

⁵ J. Sovdat, Volilni spor, GV Založba, Ljubljana 2013, str. 178.

⁶ Glej sodbo Vrhovnega sodišča št. Uv 8/2017 z dne 19. 11. 2017, 19. točka obrazložitve.

⁷ Glej sodbo Vrhovnega sodišča št. Uv 1/2018 z dne 25. 1. 2018, 12. točka obrazložitve.

poklicnih delavcev v kulturi. Iz razlogov, navedenih v 19. točki obrazložitve te odločbe, tudi po presoji Ustavnega sodišča pritožnica zgolj z navedbo števila članov brez predložitve kakršnihkoli dokazil ni izkazala, da se 856 njenih članov poklicno udeje v na področju kulture, s tem pa tudi ne, da je upravičena do enega predstavnika na vsakih dopoljenih 100 članov. Zato je neutemeljen očitok, da je DVK nezakonito določila število elektorjev pritožnice in s tem kršila njeno volilno pravico oziroma volilno pravico njenih članov.

28. Pritožnica zatrjuje tudi, da ji je bila v zvezi z določitvijo števila elektorjev kršena pravica do sodnega varstva iz 23. člena Ustave, saj zoper odločitev DVK o potrditvi seznama elektorjev ni učinkovitega sodnega varstva. Ustavno sodišče je v odločbi št. Up-1033/17, 18. točka obrazložitve, ugotovilo, da pritožba iz 105. člena ZVDZ, ki se na podlagi 10. člena ZDSve/05 uporablja tudi pri volitvah članov Državnega sveta, v sporih v zvezi z določitvijo elektorjev pri volitvah v Državni svet ni učinkovito pravno sredstvo za varstvo aktivne volilne pravice članov poklicnih organizacij, ko volijo svoje predstavnike v skupno volilno telo, ker ne zagotavlja primerne časa in primerne možnosti za pripravo učinkovitega pravnega sredstva (glej tudi 14. točko obrazložitve odločbe št. Up-1033/17). Razlog za neučinkovitost pritožbe izhaja iz namena tega pravnega sredstva oziroma sodnega varstva, ki je v osnovi namenjeno varstvu osebne pasivne volilne pravice. Prav zato ga ZVDZ izrecno predvideva le kot pravno sredstvo v volilnih sporih glede potrjevanja kandidatur, v katerih mora biti odločeno hitro in pravočasno, da se ne bi odlagal volilni dan.⁸ Pravno sredstvo oziroma sodno varstvo zaradi nepravilnosti v zvezi z določitvijo volilnega telesa (elektorjev) pa ni namenjeno varstvu osebne volilne pravice posameznega volivca, temveč varstvu javnega interesa oziroma ustavnopravnih vrednot, ki so pošten volilni postopek (spoštovanje volilnih pravil), verodostojnost volilnega izida in zaupanje državljanov v pošteno izvedbo volitev. Zato so lahko te nepravilnosti, kot vse druge nepravilnosti v volilnem postopku, razen glede zavrnitve kandidatur, predmet volilnega spora po volitvah, ki ima poudarjeno splošen in objektivni pomen. V volilnem sporu po volitvah je treba zagotoviti preizkus vseh zatrjevanih nepravilnosti ter zagotoviti spoštovanje temeljnih procesnih jamstev, zlasti načela kontradiktornosti oziroma pravice do izjave iz 22. člena Ustave, kar posledično zagotavlja učinkovito pravno sredstvo in sodno varstvo volilne pravice.⁹ Glede na navedeno je očitno neutemeljen očitok pritožnice o kršitvi pravice

⁸ Prim. J. Sovdat, nav. delo, str. 198–200.

⁹ Iz navedenih razlogov je Ustavno sodišče v odločbi št. Up-1033/17, 20. točka obrazložitve, za vnaprej spremenilo svoje dotedanje stališče, da je tudi postopek potrjevanja seznama predstavnikov v volilno telo del postopka kandidiranja in da je treba v postopku volitev v Državni svet 103. in 105. člen ZVDZ razlagati tako, da navedeni določbi zagotavljata tudi pritožbo zoper odločitev DVK o (ne)potrditvi seznama predstavnikov v volilno telo. V primeru posrednih volitev mora biti način določitve elektorjev jasno določen s pravnimi pravili, skrb za pravilno uporabo teh pravil pa je v času volilnega postopka zaupana pristojnim volilnim organom. Odločitve volilnih organov, katerih naloga je zagotavljanje ustavnosti in zakonitosti volitev, je mogoče

do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave, saj je zoper odločitev DVK o potrditvi oziroma zavrnitvi elektorjev zagotovljeno sodno varstvo v volilnem sporu po volitvah.

29. Pritožnica zatrjuje tudi, da ji je bila kršena pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave, ker je ob enakem dejanskem in pravnem stanju Vrhovno sodišče o pritožbi interesnega Združenja dramskih umetnikov Slovenije vsebinsko odločalo, zaradi česar je morala DVK v tistem primeru ponovno odločati, po drugi strani pa ob vsebinsko enaki pritožbi Vrhovno sodišče pritožnične pritožbe ni sprejelo v obravnavo, temveč jo je odstopilo Ustavnemu sodišču. Na odločitev o zakonitosti (oziroma ustavnoskladnosti) izpodbijane odločitve o določitvi števila elektorjev pritožnice ne more vplivati okoliščina v zvezi s sodnim varstvom, ki je obstajala pri drugi poklicni organizaciji. Tudi če je Vrhovno sodišče pri drugi poklicni organizaciji ob vložitvi pritožbe ravnalo drugače in jo je najprej obravnavalo po vsebini, ker je spregledalo spremenjeno stališče Ustavnega sodišča glede sodnega varstva, to ni razlog za pritrnitev pritožnici, ker ni ustavne zahteve po enakosti v nepravu. Sicer pa se je Vrhovno sodišče ob ponovnem odločanju o pritožbi interesnega Združenja dramskih umetnikov Slovenije s sklepom št. Uv 16/2022 z dne 8. 11. 2022 prav tako izreklo za nepristojno in zadevo odstopilo v odločanje Ustavnemu sodišču.¹⁰ Glede na navedeno je očitok pritožnice o kršitvi pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave očitno neutemeljen.

30. Glede na navedeno so očitki, ki se nanašajo na nepravilnosti v zvezi z določitvijo števila elektorjev pritožnice v volilno telo za volitve članov Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa, očitno neutemeljeni.

b) Nepravilnosti pri določitvi kandidata

31. Pritožnica zatrjuje tudi nezakonnost kandidature Tomaža Horvata, izvoljenega člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa, ki so ga predlagale poklicne organizacije na področju športa. Navaja, da Tomaž Horvat ni zaposlen na področju kulture in športa, saj je zaposlen na Carinski oziroma Finančni upravi in se le ljubiteljsko popoldne ukvarja z igranjem nogometa. Ljubiteljsko igranje nogometa pa

preveriti le v volilnem sporu po končanih volitvah, v katerem je mogoče uveljavljati tudi morebitne nepravilnosti pri določanju elektorjev.

¹⁰ V 3. točki obrazložitve je Vrhovno sodišče uvodoma pojasnilo, "da je o prvi pritožbi odločilo po vsebini (zadeva Uv 9/2022) v skladu z dosedanjo sodno prakso, da je sodno varstvo zoper zavrnilne odločbe DVK o določitvi lastnih elektorjev zagotovljeno na podlagi 105. člena ZVDZ v volilnem sporu pred Vrhovnim sodiščem. Vendar je to sodišče v nadaljnjih volilnih sporih (Uv 11/2022, Uv 13/2022, Uv 14/2022 in Uv 15/2022), upošteva v nadaljevanju navedena stališča Ustavnega sodišča, odločilo, da ni pristojno za odločanje niti v tovrstnih volilnih sporih. Postopek potrjevanja elektorjev namreč ni del postopka kandidiranja."

naj ne bi pomenilo poklicnega udejstvovanja na področju športa, ki bi ga opravljal redno in za katero bi dobil plačilo, ki je znaten vir za preživljanje.

32. Državni svet je institucionalizirana oblika uveljavljanja posameznih interesov različnih družbenih skupin. Ti interesi (njihovi nosilci) naj bi imeli v Državnem svetu prostor za izražanje in usklajevanje ter uveljavljanje (predlaganje zakonov, dajanje mnenj, dajanje veta).¹¹ Volitve predstavnikov negospodarskih dejavnosti zajemajo interesno področje, ki je izmed vseh interesnih področij najobširnejše in ima najpestrejšo strukturo.¹² Zato ZDSve/05 določa le temeljna pravila glede določitve elektorjev in kandidatov, v pretežnem delu pa je postopek njihove izvolitve urejen s pravili posameznih poklicnih organizacij (prvi odstavek 14. člena¹³ in prvi odstavek 15. člena ZDSve/05¹⁴).

33. ZDSve/05 v zvezi z določitvijo kandidatov (in elektorjev) določa le pravilo, da imajo pravico (voliti in) biti voljeni za člane Državnega sveta – predstavnike negospodarskih dejavnosti osebe, ki v Republiki Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju (prva alineja drugega odstavka 2. člena ZDSve/05). Enega predstavnika negospodarskih dejavnosti za področje kulture in športa volijo poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev (četrti alineja prvega odstavka 34. člena ZDSve/05). Za poklicne organizacije se štejejo poklicne zbornice, združenja, društva, zveze in druge poklicne organizacije, organizirane za območje države (drugi odstavek 34. člena ZDSve/05). Zakon torej jasno določa, da lahko za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa kandidira oseba, ki poklicno opravlja delo na tem področju, in da je predlagatelj kandidata lahko poklicna organizacija, ki prav tako deluje na področju kulture in športa.¹⁵ Iz ZDSve/05 pa ne izhaja zahteva, da bi moral kandidat za določeno področje poklicno opravljati izključno dela na tem področju.¹⁶ Določbe ZDSve/05, ki kot pogoj za kandidiranje določajo poklicno opravljanje dela oziroma dejavnosti na področju kulture in športa, je treba razumeti tako, da ta pogoj izpolnjujejo ne le kandidati, ki opravljajo delo oziroma dejavnost izključno na tem področju, temveč zadošča, če delo oziroma dejavnost na področju kulture in športa poklicno opravljajo v pomembnem delu.¹⁷ Pri razlagi zakonskega pogoja, da morajo

¹¹ M. Mozetič, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 819.

¹² F. Grad, v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1200.

¹³ Prvi odstavek 14. člena ZDSve/05 določa: "Interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti izvolijo svoje predstavnike v volilno telo v skladu s svojimi pravili."

¹⁴ Prvi odstavek 15. člena ZDSve/05 določa: "Kandidate za člane državnega sveta določijo interesne organizacije oziroma lokalne skupnosti v skladu s svojimi pravili."

¹⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18, 57. točka obrazložitve.

¹⁶ Prav tam, 58. točka obrazložitve.

¹⁷ Prav tam, 59. točka obrazložitve. Število članov poklicne organizacije, ki poklicno opravljajo delo na določenem področju, pa je pomembno pri določitvi števila elektorjev te poklicne

kandidati opravljati ustrezno dejavnost oziroma biti v delovnem razmerju (tj. poklicno opravljati določeno dejavnost), veljajo smiselno enaka stališča kot pri razlagi pogoja, da se pri določanju števila elektorjev določene poklicne organizacije upoštevajo le tisti člani, ki poklicno opravljajo določeno dejavnost (24. točka obrazložitve te odločbe). To izhaja že iz 2. člena ZDSve/05, ki določa enake pogoje za izvrševanje aktivne in volilne pravice pri volitvah članov Državnega sveta za določeno področje.

34. V obravnavani zadevi za pritožnico ni sporno, da so predlagateljice kandidature Tomaža Horvata (Zveza nogometnih trenerjev Slovenije, Nogometna zveza Slovenije in Zveza nogometnih sodnikov Slovenije) poklicne organizacije, ki delujejo na področju športa. Sporno je le, ali izvoljeni kandidat Tomaž Horvat izpolnjuje pogoj, da poklicno opravlja delo na področju športa.

35. Iz dokumentacije DVK (kandidatur Tomaža Hrovata, Seznama) in odgovora DVK je razvidno, da je Tomaž Horvat po izobrazbi magister prava in opravlja delo višjega finančnega svetovalca – inšpektorja. Poleg tega je predsednik MNZ Nova Gorica, podpredsednik Mednarodne komisije Nogometne zveze Slovenije in član izvršnega odbora Nogometne zveze Slovenije. Iz odločb DVK o potrditvi kandidature Tomaža Hrovata niso razvidni vsebinski razlogi za potrditev njegove kandidature oziroma je navedeno zgolj, da so bile kandidature vložene pravočasno ter predlagane in določene v skladu z zakonom in lastnimi pravili predlagateljice. Iz odgovora DVK izhaja, da se je DVK ob potrditvi kandidature zavedala, da Tomaž Horvat opravlja delo višjega finančnega svetovalca – inšpektorja in je po izobrazbi magister prava (da torej ni zaposlen na področju športa), vendar se v odločbah o potrditvi kandidature ni opredelila do pomena tega dejstva za zakonitost kandidature.¹⁸ Kot izhaja iz odgovora DVK, je kot bistveni upoštevala okoliščini, da so Tomaža Horvata predlagale tri interesne organizacije s področja športa in da je predsednik MNZ Nova Gorica. Tomaž Horvat v izjavi ne zanika, da opravlja delo višjega finančnega svetovalca – inšpektorja, in ne navaja oziroma izkazuje dejstev, da bi funkcijo predsednika MNZ Nova Gorica (oziroma funkcijo podpredsednika Mednarodne komisije Nogometne zveze Slovenije in članstvo v izvršnem odboru Nogometne zveze Slovenije) opravljal kot svoj poklic. Glede na navedeno je Ustavno sodišče štelo za nesporno pravno pomembno dejstvo, da Tomaž Horvat dejavnosti na področju športa v smislu četrte alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve/05 ne opravlja poklicno, temveč prostočasno. Na presojo Ustavnega sodišča

organizacije, kadar ta opravlja dejavnosti na več področjih, oziroma za presojo lastnosti posameznega elektorja, da poklicno opravlja delo na tem področju. Pri določitvi števila elektorjev za volitve predstavnika za določeno področje so namreč upoštevni samo tisti člani, ki poklicno opravljajo delo na tistem področju, za katero se voli predstavnik (ne pa tudi člani, ki poklicno opravljajo delo na kakšnem drugem področju, ki je tudi dejavnost poklicne organizacije).

¹⁸ DVK se je v odločbi št. 041-133/2022-29-E z dne 3. 11. 2022, s katero je odločila o številu elektorjev pritožnice, ukvarjala s pogojem poklicnega opravljanja dejavnosti in upoštevno sodno prakso.

nadalje ne morejo vplivati navedbe Tomaža Horvata o tem, s katerimi dejavnostmi na področju športa se je ukvarjal v preteklosti, saj te dejavnosti ne pomenijo njegovega poklicnega udejstvovanja na področju športa v času vložitve kandidature, niti okoliščina, koliko predlagateljic ga je predlagalo. Prav tako so neupoštevne navedbe o prostočasnih aktivnostih na področju kulture, saj so predlagateljice Tomaža Horvata interesne organizacije s področja športa, ki so ga predlagale za zastopanje interesov s področja športa. Pa tudi sicer dejavnosti, ki naj bi jih opravljal na področju kulture, ne pomenijo poklicnega opravljanja dejavnosti na področju kulture v smislu četrte alineje prvega odstavka 34. člena ZDSve/05.

36. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je bila kandidatura Tomaža Horvata za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa nezakonita. To pomeni, da je Državni svet potrdil mandat izvoljenemu kandidatu, ki ne more biti član Državnega sveta – predstavnik za področje kulture in športa, ker ne izpolnjuje zakonskega pogoja, da poklicno opravlja delo na področju športa. Ugotovljena nezakonitost je nedvomno vplivala na volilni izid, saj je bil izvoljen kandidat, ki ne izpolnjuje zakonskega pogoja za kandidiranje in zato ne more biti član Državnega sveta – predstavnik za področje kulture in športa.

37. Ustavno sodišče je na podlagi načina izvršitve svoje odločbe št. U-I-349/18, Mp-1/18, Mp-2/18 (1. točka izreka te odločbe) sklep Državnega sveta o potrditvi mandata Tomažu Hrovatu odpravilo, razveljavilo volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa v delu, ki se nanaša na končno glasovanje o kandidatih, in odredilo, da se v razveljavljenem delu razpišejo ponovne volitve (2. točka izreka). Ustavno sodišče ni razveljavilo faze volitev, ki se nanaša na določitev elektorjev, ker so bili ti določeni v skladu z ZDSve/05 (oziroma odločitve o določitvi njihovega števila, kolikor se nanašajo na druge poklicne organizacije, ki prav tako imenujejo elektorje v volilno telo za volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa, niso bile izpodbijane). Ustavno sodišče prav tako ni razveljavilo faze volitev, ki se nanaša na kandidiranje, saj so bile kandidature drugih kandidatov zakonite (oziroma niso bile izpodbijane). Posledica ugotovljene nezakonitosti je le izločitev kandidature Tomaža Horvata, kar bi sicer morala storiti že DVK. To pomeni, da bo izvedeno ponovno glasovanje o ostalih kandidatih za člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa, katerih kandidature so bile potrjene oziroma niso bile ugotovljene za nezakonite. Ustavno sodišče je DVK naložilo, da mora ponovne volitve člana Državnega sveta – predstavnika za področje kulture in športa v razveljavljenem delu razpisati v osmih dneh po vročitvi odločbe Ustavnega sodišča in odlok o razpisu volitev objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije (2. točka izreka).

38. Zaradi navedene odločitve Ustavno sodišče ni odločalo o predlogu za zadržanje izvrševanja izpodbijanega sklepa Državnega sveta.

39. V postopku pred Ustavnim sodiščem nosi vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Ustavno sodišče je odločilo, da pritožnica sama nosi stroške postopka s pritožbo (3. točka izreka).

C.

40. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 40. člena ZUstS, tretjega odstavka 50. člena ZDSve/05, prvega odstavka 34. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS in prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnice in sodniki dr. Rok Čeferin, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Špelca Mežnar, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo soglasno.

dr. Matej Accetto
Predsednik