



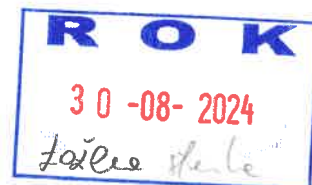
REPUBLIKA
SLOVENIJA
UPRAVNO
SODIŠČE



PREJETA

12-08-2024

I U 1386/2023-76



neke povišane
sklepe

SODBA

V IMENU LJUDSTVA

Upravno sodišče Republike Slovenije, višja sodnica Irena Polak Remškar, je

v upravnem sporu tožeče stranke: **DR. LEON CIZELJ**, Hrastičje 22, Radomlje, ki jo zastopa Odvetniška družba Matoz o.p., d.o.o., Koper, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Državno odvetništvo, Šubičeva 2, Ljubljana,

zaradi **nezakonnosti sklepa o odpoklicu člana nadzornega sveta Slovenskega državnega holdinga d.d.**,

o **tožbi** zoper sklep Državnega zbora Republike Slovenije št. 450-01/22-5/19 z dne 22. 6. 2022,

po **3. julija 2024** opravljeni javni glavni obravnavi, istega dne



RAZSODILO:

- I. Tožbi se ugodi. Ugotovi se, da je sklep Državnega zbora Republike Slovenije št. 450-01/22-5/19 z dne 22. 6. 2022 nezakonit.
- II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 469,70 EUR v roku 15 dni od vročitve te sodbe, od poteka tega roka dalje do plačila z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

OBRAZLOŽITEV:

1. Državni zbor je z izpodbijanim sklepom tožnika odpoklical z mesta člana nadzornega sveta Slovenskega državnega holdinga d.d. (v nadaljevanju SDH).
2. Iz obrazložitve izhaja, da je Vlada 16. 6. 2022 predlagala tožnikov odpoklic z utemeljitvijo, da ne izpolnjuje pogoja iz četrte alineje prvega odstavka 39. člena Zakona o slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju ZSDH-1), ki zahteva, da mora imeti član nadzornega sveta SDH najmanj 10 let ustreznih delovnih izkušenj iz vodenja ali upravljanja gospodarskih družb. Ugotavlja, da ima tožnik skupno le 3 leta in pol ustreznih delovnih izkušenj, saj vse ostale, v predlogu Vlade z dne 15. 7. 2021 navedene izkušnje, niso bile pridobljene v gospodarskih družbah. V zvezi z njegovo funkcijo direktorja v družbi ISTECH d.o.o. pa ugotavlja, da ta družba ne izkazuje dobrega poslovanja ampak negativen kapital. Zato ni izpolnjena zahteva, da mora pri upravljanju gospodarske družbe dosegati dobre in primerljive rezultate in obstaja razlog za odpoklic po prvi alineji 44. člena ZSDH-1.
3. Tožnik se s takšno odločitvijo ne strinja. V tožbi navaja, da je že od 30. 11. 2007 direktor gospodarske družbe ISTECH d.o.o., tako da je evidentno, da je pogoje izpolnjeval. Trdi, da je utemeljitev, da ne dosega primerljivih rezultatov, ker družba izkazuje negativen kapital, neprimerna, ker se je toženka neutemeljeno osredotočila le na finančno poslovanje te družbe. Poleg tega so na AJ PES poslovni rezultati vidni le od leta 2017 naprej, ne pa tudi za leta pred tem. Poslovni rezultati za zadnjih 5 let ne morejo biti odločilen kriterij. Navaja, da poslovno deluje že 35 let, da je uspešno sodeloval v upravah mednarodnih institucij, nadzornih svetih Agencije za radioaktivne odpadke in Gen energija d.o.o. ter Eles d.o.o. in bil član številnih institucij, ki se ukvarjajo z usmerjanjem raziskav. Trdi, da je treba za presojo veljavnosti sklepa o odpoklicu uporabiti določbe Zakona o gospodarskih družbah (v nadaljevanju ZGD-1), saj ZSDH-1 ne določa kvoruma za imenovanje in odpoklic članov nadzornega sveta SDH. Po 275. členu ZGD-1 se člana nadzornega sveta lahko odpokliče s tričetrtinsko



večino, ki ni bila dosežena. V tožbi, ki jo je vložil pri Okrožnem sodišču v Ljubljani, je na podlagi določb ZGD-1 zahteval ugotovitev ničnosti sklepa, po tem, ko je bila zadeva odstopljena Upravnemu sodišču, pa uveljavlja, naj sodišče ugotovi, da je izpodbijani akt nezakonit. Zahteva tudi povračilo stroškov postopka.

4. Toženka v odgovoru na tožbo navaja, da je tožnik ugleden znanstvenik, ki ima več kot 10 let delovnih izkušenj; tudi iz vodenja ISTECH d.o.o., vendar pri slednjem ni dosegal dobrih primerljivih rezultatov. Na seji Mandatno volilne komisije (v nadaljevanju MVK) so bili pridobljeni podatki o poslovanju te družbe, dostopni na AJPES, tj. od leta 2016 do 2020. Iz njih izhajajo, da je za ISTECH d.o.o. leta 2018 nastopila domneva insolventnosti po Zakonu o prisilni poravnavi, stečaju in likvidaciji (v nadaljevanju ZFPPIPP). Trdi, da tožnik ni podal nobenih podatkov do leta 2015, čeprav jih ima. SDH upravlja naložbe v knjigovodski vrednosti 10.290.631.918,00 EUR, čista dobičkonosnost lastniškega kapitala v njenem upravljanju pa je znašala 6,2%. Vodenje ISTECH d.o.o. je tako neprimerljivo z nadziranjem upravljanja kapitalskih naložb države. Glede potrebne večine pri glasovanju za odpoklic, trdi, da se ne uporablja ZGD-1 ampak kot *lex specialis* ZSDH-1. Po ZSDH-1 na predlog Vlade člane nadzornega sveta imenuje in odpokliče Državni zbor, ki odloča skladno s Poslovnikom Državnega zbora (v nadaljevanju PoDZ-1), po katerem zadostuje večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. Predlaga, da sodišče tožbo zavrne.
5. Tožnik v pripravljalni vlogi z dne 24. 4. 2024 vztraja, da ob uporabi ZGD-1 ni podana potrebna večina za odpoklic. Navaja, da je bila ISTECH d.o.o. ustanovljena leta 2006 kot zavod, ki je imel prvo leto dobrih 28.000,00 EUR prometa in 1.100,00 EUR dobička. V letu 2007 se je preoblikoval v družbo z omejeno odgovornostjo, ki je v letih 2007-2010 dosegla 27.000,00 EUR prometa in 3.450,00 EUR dobička. V letu 2010 je tožnik prevzel vodenje odseka na Inštitutu Jožef Štefan in zato zmanjševal aktivnosti družbe. Do leta 2014 ima družba minimalne prihodke (2011-2014 11.500,00 EUR), v tem času pa začne tudi kumulirati izgubo iz poslovanja (konec leta okoli 5000,00 EUR). Po letu 2014 podjetje nima prihodkov, nastajajo pa minimalni stroški (bančni račun, letna poročila), ki povečujejo izgubo za približno 200,00 EUR letno. Trdi še, da ZGD-1 kot gospodarske družbe upošteva tudi gospodarska združenja, mednarodne organizacije European Nuclear Education Network a.i.s.b.l. (v nadaljevanju ENEN) in Sustainable Nuclear Energy Technology Platform a.i.s.b.l. (v nadaljevanju SNETP), pa so ustanovile gospodarske in negospodarske družbe s ciljem pospeševati izobraževanje in raziskave, kar pomaga gospodarskim družbam.
6. Toženka se v pripravljalni vlogi z dne 29. 4. 2024 v celoti sklicuje na dosedanje navedbe. V vlogi z dne 7. 5. 2014 še dodaja, da ZGD-1 gospodarskega interesnega združenja ne šteje za gospodarsko družbo, ki se organizirajo le v eni od oblik iz



tretjega odstavka 3. člena ZGD-1. Združenje ne opravlja samostojne dejavnosti, njegov namen pa je olajševanje in pospeševanje pridobitne dejavnosti njegovih članov in ne ustvarjanje lastnega dobička. Zato izkušenj z vodenjem združenja ni mogoče primerjati z izkušnjami iz upravljanja gospodarskih družb. Uveljavlja, da tožnikove navedbe o poslovanju ISTECH d.o.o. iz vloge z dne 22. 4. 2024 niso upoštevne, ker je po 20. členu Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) glede njih prekludiran.

7. Tožnik v pripravljalni vlogi z dne 21. 5. 2024 vztraja, da je izpolnjeval ustrezne delovne izkušnje. Sklicuje se na predlog za imenovanje, ki ga ni pripravil tožnik, ampak predlagatelj njegovega imenovanja, Ministrstvo za finance. V njem je moralo utemeljiti tožnikove izkušnje iz vodenja.
8. Toženka v pripravljalni vlogi z dne 10. 6. 2024 trdi, da predlagatelj v predlogu za tožnikovo imenovanje ni utemeljil izpolnjevanja pogojev iz četrte alineje prvega odstavka 39. člena ZSDH-1, izpolnjevanje tega pogoja pa ni izhajalo niti iz tožnikovega življenjepisa, ki je bil priložen k predlogu.
9. V dokaznem postopku je sodišče vpogledalo vse listine v spisu, razen v izpis iz GVIN, saj gre za nedopusten nov dokaz, ki v postopku pred Državnim zborom ni bil obravnavan (52. člen ZUS-1¹). Poleg tega toženka z novimi dokazi ne more utemeljevati razlogov izpodbijanega akta. Zaslišalo je tudi tožnika, vendar iz razlogov, pojasnjenih v nadaljevanju, svoje odločitve na to izpoved ni oprlo.
10. Tožba je utemeljena.

Glede pristojnosti

11. Tožnik je začel postopek 4. 7. 2022 pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani, in sicer je sklicujoč se na 51. člen ZGD-1 v povezavi s prvim odstavkom 34. člena ZSDH-1 zahteval, da sodišče ugotovi ničnost sklepa Državnega zbora o njegovem odpoklicu z mesta člana nadzornega sveta SDH. Okrožno sodišče je s sklepom Ng 36/2022 z dne 5. 4. 2023 zaradi svoje nepristojnosti tožbo zavrglo, Višje sodišče v Ljubljani pa je s sklepom I Cpg 309/2023 z dne 30. 8. 2023 ta sklep spremenilo tako, da je odločilo, da Okrožno sodišče v Ljubljani ni stvarno pristojno za odločanje v zadevi in se ta odstopi Upravnemu sodišču. Upošteva odločitve Ustavnega sodišča Up-143/15 in Vrhovnega sodišča X Ips 11/2018 je namreč presodilo, da je sklep Državnega zbora o razrešitvi tožnika z mesta člana nadzornega sveta SDH upravni akt. Ker je tožnik vztrajal pri stališču, da Upravno sodišče ni pristojno za odločanje, se sodišče uvodoma izreka o tem ugovoru.

¹ Ta določa, da lahko tožnik v tožbi navaja nova dejstva in nove dokaze, vendar pa mora obrazložiti, zakaj jih ni navedel že v postopku izdaje upravnega akta. Nova dejstva in novi dokazi se lahko upoštevajo kot tožbeni razlogi le, če so obstajali v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta in če jih stranka upravičeno ni mogla predložiti oziroma navesti v postopku izdaje upravnega akta.



12. Upravno sodišče, enako kot Okrožno oziroma Višje sodišče v Ljubljani, sodi, da je stvarno pristojno za odločanje. Prvi odstavek 34. člena ZSDH-1 res določa, da se za SDH uporabljajo določbe zakona, ki ureja gospodarske družbe, vendar le, če ni s tem zakonom določeno drugače. Členi od 39 do 44. ZSDH-1 sestavo nadzornega sveta, imenovanje članov, poslovanje in odpoklic urejajo drugače kot ZGD-1. Tako članov nadzornega sveta ne imenuje in ne razrešuje skupščina, ki je v primeru SDH po 38. členu ZSDH-1 Vlada, ampak Vlada le predlaga člane nadzornega sveta, imenuje pa jih Državni zbor (prvi odstavek 40. člena ZSDH-1), ki jih tudi odpokliče (prvi odstavek 44. člena ZSDH-1). Sicer pa se 51. člen ZGD-1, ki določa pristojnost Okrožnega sodišča, sklicuje na 50. člen ZGD-1. Po tej določbi sodišče v nepravdnem postopku odloča o imenovanju ali odpoklicu članov organov vodenja ali nadzora po 256. členu in drugem odstavku 276. člena ZGD-1, torej le v primeru, ko člana nadzornega sveta imenuje ali odpokliče sodišče.²
13. Iz sodne prakse Vrhovnega sodišča, ki je v zadevah X Ips 11/2018 in X Ips 15/2018 presojalo zakonitost sklepa Državnega zbora o razrešitvi članov uprave Agencije za upravljanje kapitalski naložb, izhaja, da je akt o razrešitvi upravni akt, ki ustreza definiciji iz 2. člena ZUS-1. Gre za oblastveni akt, ki pomeni izvrševanje upravne in ne zakonodajne funkcije. Vrhovno sodišče je poudarilo, da zakonska ureditev razlogov za razrešitev nosilcev funkcij v državnih organih služi varstvu javnega interesa, saj je primarno v javnem interesu, da je oseba, ki krši določene obveznosti in s svojim ravnanjem izkaže, da ni primerna za opravljanje pomembne funkcije vodenja državnega organa, s tega položaja predčasno razrešena. Že sam obstoj zakonskih razlogov omogoča tudi sodno presojo njihove utemeljenosti, vendar pa lahko stranka tako odločitev izpodbija zgolj v primeru, ko ima za to pravno varovan interes, ki ga v sodnem postopku (upravnem sporu) lahko uveljavlja. V navedenih zadevah je Vrhovno sodišče presodilo, da je tak pravno varovan interes utemeljen (vsaj) na določbah pete in šeste alineje drugega odstavka 20. člena tedaj veljavnega Zakona o upravljanju kapitalskih naložb, saj je v primeru navedenih krivdnih razlogov za razrešitev osebe s funkcije podan tudi pravno utemeljen interes krivdno razrešene osebe, da se presodi utemeljenost takega razloga za razrešitev.
14. V obravnavani zadevi ne gre za krivdno razrešitev člana nadzornega sveta SDH, ampak za odpoklic iz razloga, ker naj ne bi izpolnjeval pogojev za imenovanje. Po 44. členu ZSDH-1 lahko namreč člana nadzornega sveta SDH na predlog Vlade odpokliče Državni zbor, če se naknadno ugotovi, da ne izpolnjuje pogojev za

² 256. člen ZGD-1 se glasi: Če iz kateregakoli razloga en ali več članov organov vodenja ali nadzora manjka, ga v nujnih primerih na predlog zainteresiranih oseb imenuje sodišče. Funkcija sodno imenovanega člana organa vodenja ali nadzora preneha, ko je namesto njega imenovan nov član v skladu s statutom. Sodno imenovani član organa vodenja ali nadzora ima pravico do plačila za delo in poravnave stroškov. Če se o višini stroškov in plačila sodno imenovani član organa vodenja ali nadzora in družba ne sporazumeta, odloči o stroških in plačilu sodišče. Drugi odstavek 276. člena ZGD-1 pa določa, da sodišče odpokliče člana nadzornega sveta na predlog nadzornega sveta ali delničarjev, katerih delnice predstavljajo najmanj 10% osnovnega kapitala, če gre za utemeljene razloge.



izvolitev. Interes za presojo zakonitosti je treba po mnenju sodišča priznati tudi osebi, ki je bila razrešena z očitkom, da ne izpolnjuje pogojev za imenovanje in to tudi tedaj, ko gre (zgolj) za ugotovitev nezakonitosti in ne za vrnitev na položaj, s katerega je odpoklicana. Odpoklic iz navedenih razlogov namreč lahko pomeni, da se odpoklicanemu očita zamolčanje določenih dejstev ali njihovo napačno prikazovanje³ oziroma da naj bi soglašal s svojim imenovanjem, čeprav je vedel ali bi moral vedeti, da pogojev ne izpolnjuje. Poleg tega ugotovitev, da pogojev ne izpolnjuje, lahko vpliva na nadaljnje imenovanje v funkcije, v katerih se zahtevajo enaki ali primerljivi pogoji za imenovanje. Oseben in neposreden interes posameznika se torej kaže v varovanju svoje pravne koristi, da se izkaže, da je akt o odpoklicu nezakonit.⁴ Ker gre za pravno vezano odločitev in ne za akt politične diskrecije, je treba zoper tako odločitev zagotoviti sodno varstvo.⁵

15. Je pa tožnik po pojasnilu sodišča, ki ga je podalo v okviru materialno procesnega vodstva, da šteje, da je pristojno za odločanje in o zahtevkih, ki jih je mogoče uveljavljati v upravnem sporu, čeprav je poudaril, da se ne strinja s stališčem Vrhovnega sodišča, da je izpodbijani akt upravni akt, zahtevk spremenil tako, da se namesto na ugotovitev ničnosti glasi na ugotovitev nezakonitosti. Glede na to je trditev toženke, da ugotovitev ničnosti ni mogoča, ker PoDZ-1 ne določa razlogov za ničnost, postala nepomembna.

Glede potrebne večine za sprejem sklepa o odpoklicu

16. Tožnik trdi, da je treba v obravnavani zadevi uporabiti 275. člen ZGD-1, po katerem se lahko člana nadzornega sveta odpokliče s tričetrtinsko večino oddanih glasov. Navaja, da je za njegov odpoklic glasovalo le 53 poslancev, medtem ko jih je bilo 25 proti, ter da bi moralo ob upoštevanju potrebnega kvoruma za odpoklic glasovati 59 poslancev.
17. Sodišče je že pojasnilo, da ZSDH-1, ki je *lex specialis*, odpoklic članov nadzornega sveta ureja drugače kot ZGD-1. Po ZGD-1 člane nadzornega sveta imenuje in odpokliče skupščina družbe. Skupščina SDH je Vlada, ki pa ni pristojna niti za imenovanje in niti za odpoklic članov nadzornega sveta SDH ampak je zgolj predlagatelj imenovanja ali odpoklica. Ker člane nadzornega sveta SDH imenuje in odpokliče Državni zbor, ki ni skupščina SDH, pa je treba za veljavnost sklepov Državnega zbora po presoji sodišča uporabiti pravila, ki veljajo za odločanje tega organa.
18. Po 86. členu Ustave Državni zbor sklepa, če je na seji navzoča večina poslancev. Državni zbor sprejema zakone in druge odločitve ter ratificira mednarodne pogodbe z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo ali z zakonom določena drugačna večina. Nadalje 81. člen PoDZ-1 glede kvoruma

³ V konkretnem primeru toženka tožniku tega ne očita.

⁴ Primerjaj U-I-157/17, Up-143/15, točka 17.

⁵ Primerjaj U-I-157/17, Up-143/15 točke od 15 do 17.



določa, da Državni zbor veljavno odloča, če je na seji navzoča večina vseh poslancev. Kadar je za sprejem odločitve potrebna dvotretjinska večina vseh poslancev, državni zbor veljavno odloča, če sta na seji navzoči najmanj dve tretjini vseh poslancev. Po 84. členu PoDZ-1 pa Državni zbor odloča z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo, zakonom ali s tem poslovníkom določena drugačna večina.

19. V obravnavani zadevi je bila tako za veljavnost sklepa potrebna navzočnost večine poslancev, od katerih je morala večina opredeljenih glasovati za odpoklic. Iz zapisa 6. izredne seje Državnega zbora z dne 22. 6. 2022 izhaja, da je bilo pri glasovanju navzočih 78 poslank in poslancev, kar je večina poslancev Državnega zbora⁶, za razrešitev pa je glasovalo 53 poslancev in poslank (medtem, ko jih je bilo proti 25), kar je večina opredeljenih glasov. Zato sodišče kot neutemeljen zavrača tožbeni govor, da sklep ni bil sprejet z zahtevano večino.

Glede zakonitosti akta o odpoklicu

20. Po prvi alineji 44. člena ZSDH-1 lahko Državni zbor člana nadzornega sveta SDH odpokliče, če se naknadno ugotovi, da ne izpolnjuje pogojev za izvolitev. Tožnik je bil odpoklican, ker naj ne bi izpolnjeval pogoja iz četrte alineje prvega odstavka 39. člena ZSDH-1, ki je v času, ko je bil tožnik imenovan (22. 9. 2021) in razrešen (22. 6. 2022), določal, da je lahko za člana nadzornega sveta SDH izvoljen, kdor ima najmanj deset let ustreznih delovnih izkušenj iz vodenja ali upravljanja gospodarskih družb in dosega pri svojem delu dobre primerljive rezultate.
21. Iz citirane določbe nedvoumno izhaja zahteva, da je lahko član nadzornega sveta SDH, kdor je deset let vodil ali upravljal gospodarsko družbo oziroma več gospodarskih družb. Glede na številne pogoje, ki jih mora izpolnjevati član NS, v primerjavi s člani nadzornih svetov ostalih gospodarskih družb, je nedvoumno pričakovano, da gre za (najmanj) desetletno uspešno vodenje in upravljanje gospodarskih družb, saj je to pokazatelj usposobljenosti kandidata za člana nadzornega sveta SDH, ki bo lahko prispevalo k temu, da bo tudi SDH dosegala dobre gospodarske rezultate. Ker je SDH gospodarska družba, namreč opravlja pridobitno dejavnost, tj. upravlja kapitalske naložbe države zaradi pridobivanja dobička. Tako tudi tretji odstavek 1. člena ZSDH-1 določa, da SDH pri uresničevanju namena in ciljev tega zakona posluje pod enakimi pogoji kakor druge gospodarske družbe oziroma samostojni podjetniki in podjetnice.
22. Med strankama ni sporno, da je tožnik pridobil ustrezne izkušnje s tem, ko je bil član nadzornega sveta Gen energija d.o.o. od 29. 11. 2012 do 19. 8. 2013, kar je osem mesecev in pol, ter član nadzornega sveta ELES d.o.o. od 12. 1. 2006 do 4. 12. 2008, kar je dve leti in deset mesecev, skupaj tri leta in pol. Poleg tega med strankama ni sporno, da je bil tožnik od 13. 3. 2006 lastnik in direktor ISTECH d.o.o., ki je bil ustanovljen kot zavod, od leta 2007 pa je gospodarska družba. Iz

⁶ Po 80. členu Ustave Državni zbor sestavljajo poslanci državljanov Slovenije in šteje 90 poslancev.



navedenega izhaja, da ima tožnik deset let izkušenj pri vodenju in upravljanju gospodarskih družb.

23. Sodišče namreč sodi, da je pri razlagi pravila 4. alineje prvega odstavka 39. člena ZSDH-1 pomembno tudi dejstvo, da je bila ta z Zakonom o spremembah in dopolnitvah ZSDH-1A, ki je stopil v veljavo 19. 11. 2022, torej po izdaji izpodbijanega sklepa, spremenjena tako, da se od tedaj glasi: „Ima najmanj deset let ustreznih delovnih izkušenj iz vodenja ali upravljanja *srednjih in velikih gospodarskih družb ali iz opravljanja strokovnega dela na področju korporacijskega prava* in dosega pri svojem delu dobre primerljive rezultate.“ To je zakonodajalec izrecno utemeljil s tem, da se obstoječ pogoj najmanj desetih let ustreznih izkušenj iz vodenja in upravljanja gospodarskih družb omejuje na srednje in velike družbe, ker se je v postopkih pridobivanja kandidatov za člane nadzornega sveta SDH *izkazalo, da so se lahko kot kandidati prijavili tudi z izkušnjami iz vodenja mikro družb* (tudi s samo enim zaposlenim), kar je neprimerno glede na potrebna znanja in odgovornosti pri nadziranju upravljanja dobrih deset milijard evrov premoženja.⁷ Glede na to ne more biti dvoma, da se je v času, ko je bil tožnik imenovan, v izkušnje vštelo tudi obdobje vodenja in upravljanja majhnih oziroma mikro gospodarskih družb. Navedbe toženke o tem, da vodenje ISTECH d.o.o. ni primerljivo z vodenjem oziroma nadziranjem upravljanja kapitalskih naložb države, tako za čas, ko je toženka odločala o imenovanju tožnika, niso pravno relevantne. Velikost gospodarske družbe je pravno relevantna šele od 19. 11. 2022.
24. Navedeno velja ne glede na to, da tožnik vodenja in upravljanja ISTECH d.o.o. ni navedel v svojem življenjepis, ko je kandidiral za funkcijo, saj je pri ugotavljanju pogojev za razrešitev pomembno dejansko stanje in ne podatki v vlogi, s katero se kandidat prijavi na razpis. Smisel citirane določbe je po mnenju sodišča primarno ravno v tem, da se presodijo (tudi) okoliščine, ki ob imenovanju kandidata Državnemu zboru oziroma predlagatelju morda niso bile poznane, zaradi njih pa kandidat po mnenju odločevalca pogojev ni izpolnjeval. Poleg tega se toženka v razlogih izpodbijanega akta sama opira na to, da ustrezne izkušnje niso izkazane zato, ker ima ISTECH d.o.o. od leta 2018 negativen kapital.
25. Sodišče se strinja s toženko, da Državni zbor pri sprejemu akta o odpoklicu ne postopa po Zakonu o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP), ampak po PoDZ-1. Tako stališče izhaja iz sodne prakse Vrhovnega sodišča, ki je zavzelo stališče, da je dopustno, da lahko postopek odločanja o pravicah, obveznostih in pravnih koristih posameznikov in pravnih oseb ureja tudi PoDZ-1, saj ima v tem delu naravo zakona, čeprav formalno ni zakon. Navedena pristojnost za urejanje postopka odločanja s PoDZ-1 pa pomeni, da ga je Državni zbor dolžan uporabiti ustavnoskladno. Prvič, to pomeni, da je dolžan zagotoviti varstvo temeljnih upravičenj poštenega postopka iz 22. člena Ustave. Drugič pa,

⁷ Predlog ZSDH-1A, EVA 2022-1611-0089, stran 18.



da spoštovanje navedene ustavne pravice do enakega varstva pravic v postopkih tudi zahteva, da prevzemanje pristojnosti izdaje upravnega akta s strani Državnega zbora na podlagi posebne zakonske določbe stranke ne sme neutemeljeno postaviti v procesno slabši položaj, kot bi ga imela v postopkih izdaje upravnih aktov s strani upravnih organov. Četudi je v postopku pred Državnim zborom izključena uporaba ZUP, ker je postopek odločanja tega organa o razrešitvi pridržan urejanju s PoDZ-1, taka ureditev ne sme pomeniti neutemeljene izključitve temeljnih procesnih garancij upravnega odločanja, ki stranki pripadajo skladno z načeli zakonske ureditve upravnega odločanja.⁸

26. To pomeni, da mora toženka, čeprav se ZUP ne uporablja, da bi zagotovila spoštovanje temeljnih procesnih garancij, v svoji odločbi navesti vse pravno relevantne razloge za odločitev, tj. ugotoviti pravno relevantno dejansko stanje in predpis pravilno uporabiti. Sodišče pa je, ker je pravno varstvo zoper izpodbijano odločitev Državnega zbora zagotovljeno v upravnem sporu, pri presoji zakonitosti akta vezano na pravila upravnega spora. To pomeni, da v upravnem sporu presoja zakonitost in pravilnost odločitve toženke, kot ta izhaja iz izpodbijane odločbe, upošteva pri tem razloge iz 27. člena ZUS-1. Z navedbami v odgovoru na tožbo in (morebitnih) nadaljnjih vlogah v upravnem sporu toženka ne more dopolnjevati razlogov za svojo odločitev in dokazovati njihove utemeljenosti. Taka je tudi ustaljena sodna praksa.
27. Toženka je svojo odločitev o tem, da tožnikovo vodenje in upravljanje ISTECH d.o.o. ni ustrezna referenca, oprla izključno na to, da je imela družba v nekem obdobju negativen kapital. Dejstvo, da je imel ISTECH d.o.o. od leta 2018 negativen kapital, med strankama ni sporno, sporno pa je, ali zgolj ta ugotovitev finančnega stanja družbe v nekem obdobju zadošča za zaključek, da tožnik pri vodenju ISTECH d.o.o. (nikoli) ni dosegal dobrih primerljivih rezultatov.
28. Toženka je šele v odgovoru na tožbo dodala, da je to, da tožnik pri vodenju ISTECH d.o.o. ni dosegal dobrih primerljivih rezultatov, razvidno tudi iz tega, da družba nikoli ni imela nobenega zaposlenega, da ima od leta 2010 negativen čisti poslovni izid in celoten poslovni izid, da je imela zadnje dohodke leta 2014 in da je povprečna čista donosnost kapitala družbe v obdobju 2006 – 2021 znašala 113,23 odstotkov. S tem v zvezi je predložila tudi podatke iz GVIN. Vendar s temi dejstvi širi razloge oziroma ugotovitve izpodbijanega akta, kar v upravnem sporu ni dopustno. Zato sodišče obstoja teh dejstev ni ugotavljalo in dokazov s tem v zvezi ni izvajalo. Prav tako je toženka razloge izpodbijanega akta širila s trditvijo, da bi profesionalna skrbnost lastnika oziroma direktorja ISTECH d.o.o., torej tožnika, terjala izvedbo finančnega prestrukturiranja oziroma vložitev predloga za uvedbo stečajnega postopka. Opustitev te dolžnosti naj bi kazala, da tožnik ne izkazuje potrebne profesionalne skrbnosti, kar naj bi pomenilo, da pri vodenju družbe ne dosega dobrih, primerljivih rezultatov tudi z vidika zakonsko

⁸ Glej X Ips 11/2018, tč.22, X Ips 15/2008, tč.22.



skladnega vodenja družbe in ne le s finančnega vidika. Zato sodišče tudi teh navedb oziroma zakonitosti odločitve, ki naj bi bila sprejeta tudi iz tega razloga (s čimer pa izpodbijani akt ni utemeljen), ne presoja.

29. Nadalje je toženka v odgovoru na tožbo dodala, da je imela na seji MVK na razpolago le javno dostopne podatke od leta 2016 do 2020, ob tem, da tožnik ni podal nobenih podatkov o poslovanju družbe ISTECH d.o.o. od leta 2006 do 2015, čeprav jih ima in bi jih lahko predložil. V zvezi s tem sodišče sodi, da je v postopku odpoklica nosilca funkcije z njegovega položaja dokazno breme že po naravi stvari na strani tistega, ki trdi, da obstajajo razlogi za odpoklic, torej toženke. Glede na to, da je toženka podatke iz GVIN lahko dobila v času upravnega spora, pa bi jih lahko pridobila tudi v času odločanja. Razloge za odpoklic mora torej dokazovati toženka, ali povedano drugače, član nadzornega sveta ni dolžan dokazovati, da ne obstajajo razlogi za njegov odpoklic. Že iz tega razloga niti okoliščina, da tožnik teh podatkov ni predložil in ni utemeljeval uspešnosti poslovanja te družbe, ni razlog za odpoklic.
30. Glede na navedeno se je sodišče omejilo na presojo, ali iz četrte alineje prvega odstavka 39. člena ZSDH-1 izhaja razlaga, da dobri primerljivi rezultati vodenja niso doseženi v nobenem obdobju poslovanja družbe, ki jo kandidat za člana nadzornega sveta SDH vodi oziroma upravlja, če ima družba v nekem obdobju negativen kapital. Od te razlage je odvisno, ali ugotovitev toženke o tem, da je imela ISTECH d.o.o. od nekega trenutka negativen kapital, zadošča za zaključek, da vodenje in upravljanje gospodarske družbe v nobenem obdobju ni dosegalo ustreznih rezultatov in zato nobenega obdobja njenega vodenja in upravljanja ne bi bilo mogoče upoštevati kot časa, v katerem bi tožnik izkazal izpolnjevanje zahtevanih pogojev.
31. Negativen kapital pomeni, da so obveznosti družbe večje od njenega premoženja. Po prvi točki tretjega odstavka 14. člena ZFPPIPP pa velja, da je dolžnik, če je vrednost premoženja manjša od vsote njegovih obveznosti, postal dolgoročno plačilno nesposoben. Negativen kapital torej res ne dokazuje uspešnosti vodenja in upravljanja gospodarske družbe.
32. Vendar pa po presoji sodišča ni mogoče avtomatično zaključiti, da neka družba zaradi negativnega kapitala v celotnem obdobju svojega obstoja ni dosegala dobrih rezultatov. Prav tako ni mogoče šteti, da ni pomemben vzrok za nastanek negativnega kapitala in da ni pomembno, ali so bili oškodovani upniki družbe. Sodišče sodi, da je treba pri odpoklicu člana nadzornega sveta SDH v zvezi s presojo doseganja dobrih rezultatov vodene gospodarske družbe obravnavati in presojati vse okoliščine vsakega primera in za celotno obdobje, ko je kandidat za člana nadzornega sveta vodil oziroma upravljal gospodarsko družbo. Šele na podlagi presoje vseh relevantnih okoliščin, v katerih je družba poslovala, je



mogoče presoditi, ali zato, ker je v nekem trenutku njen kapital postal negativen,⁹ nobenega obdobja, v katerem je kandidat za člana nadzornega sveta SDH vodil in upravljal to gospodarsko družbo, ni mogoče upoštevati kot obdobja, v katerem je dosegal dobre rezultate.

33. Toženka v izpodbijanem aktu ni ugotavljala in presojala vseh relevantnih okoliščin, v katerih je posloval ISTECH d.o.o. v času, ko ga je vodil in upravljal tožnik, ampak se je zadovoljila z ugotovitvijo, da je imela družba od leta 2018 dalje negativen kapital. Vse ostale okoliščine v zvezi z njenim poslovanjem in razloge za to, da tožnikovo vodenje ni bilo uspešno, je navajala šele v upravnem sporu.
34. Tožnik sam priznava, da se zaradi številnih zadolžitev od leta 2013 ali 2014 ni imel časa ukvarjati z ISTECH d.o.o.¹⁰ V prvi pripravljalni vlogi je tudi pojasnil poslovanje ISTECH d.o.o. in razlog, zakaj ima družba od leta 2014 negativen kapital. S tem je odgovarjal na navedbe toženke iz odgovora na tožbo. Toženka je temu ugovarjala, češ da je tožnik s temi navedbami in dokazom prekludiran. Navedeno drži, pri čemer pa je s svojimi navedbami prekludirana tudi toženka, ki lahko razloge za odpoklic utemelji le v aktu o odpoklicu. Sodišče je sicer na naroku zaslišalo tožnika, vendar svoje odločitve na njegovo izpoved ni oprlo, ker je presodilo, da bi s tem kršilo pravila odločanja v upravnem sporu. Upravno sodišče sicer odloča kot sodišče prve stopnje, vendar pa po ZUS-1 presoja zakonitost že izdane odločitve in v tem okviru tudi, ali je organ pravilno ugotovil dejansko stanje in pravilno uporabil predpis. V tem smislu se približa odločanju pritožbenega sodišča.
35. Glede na navedeno je sodišče pri odločitvi, ali naj samo ugotavlja določene dejstva, upoštevalo stališča Ustavnega sodišča o zagotavljanju pravice do pravnega sredstva. Že v zadevi U-I-309/94 je zavzelo stališče, ki ga je nadgradilo v zadevi Up-455/13 in Up-964/16, da 25. člen Ustave, ki zagotavlja pravico do pravnega sredstva, zagotavlja spoštovanje načela instančnosti v odločanju sodišč, prav tako pa tudi pri odločanju drugih državnih organov, kadar ti odločajo o pravicah, obveznostih ali pravnih interesih. Vsebina načela instančnosti je prav v tem, da lahko organ druge stopnje presoja odločitev prvostopenjega organa z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev o pravici oziroma obveznosti. To pomeni, da 25. člen Ustave zagotavlja vsebinsko oceno pravilnosti prvostopenjske oblastne odločitve. Smisel te pravice je, da lahko posameznik z vložitvijo pravnega sredstva učinkovito brani in varuje svoje interese. Pritožnik mora imeti možnost doseči višjestopenjski preizkus izpodbijane odločbe z vidika vseh vprašanj, ki so pomembna za odločitev, kar pomeni, da mu je treba omogočiti uveljavljanje dejanskih, materialnopravnih in postopkovnih napak pri

⁹ oziroma, ker v nekem obdobju obstajajo drugi kazalniki neuspešnega poslovanja.

¹⁰ Iz zapisnika seje MVK izhaja, da je tožnik že tedaj pojasnil, da je „firma v umiranju“, da pa bo umrla brez dolgov, ker se nima časa z njo ukvarjati. Da bo umrla brez dolgov, šteje kot dosežek, vreden korporativnega upravljanja, za razliko od tega, da bi imela velike dolgove.



sojenju pred sodiščem prve stopnje. Navedena ustavna pravica pa po presoji Ustavnega sodišča ni kršena, če instančno sodišče spremeni izpodbijano odločbo in niti če v takem primeru spremeni oziroma dopolni dejansko stanje, ugotovljeno na prvi stopnji. Ustavno varovano jedro pravice do pravnega sredstva varuje stranke postopka pred tem, da bi instančno sodišče samo v celoti in prvič odločalo o vprašanih, ki pomenijo samostojne pravne celote in ki ne v dejanskem in ne v pravnem pogledu niso bila predmet presoje na prvi stopnji.

36. Sodišče sodi, da bi v obravnavanem primeru, če bi ugotavljalo, kako naj bi družba ISTECH d.o.o. poslovala od leta 2007 do leta 2013 oziroma 2014, razloge, zakaj odtelej ne posluje več in zakaj ima negativen kapital ter presojalo, ali je tožnik ob upoštevanju vseh okoliščin zadeve v nekem obdobju dosegal dobre, primerljive rezultate, samo v celoti prvič ugotavljalo dejansko stanje v postopku. To bi storilo v postopku, ki ni namenjen presoji med strankami spornih pravnih razmerij, ampak vsestranski presoji tega, ali je izpodbijani akt zakonit. Strankam bi bilo zato zoper odločitev odvzeto redno pravno sredstvo.
37. Glede na navedeno je sodišče presodilo, da je toženka, ker je zmotno uporabila predpis, relevantno dejansko stanje v bistvenih točkah nepopolno ugotovila, kar je po 4. in 2. točki prvega odstavka 64. člena ZUS-1 razlog za opravo odločbe. Ker pa iz spisa oziroma tožnikovih navedb izhaja, da je bil na mesto člana nadzornega sveta SDH že imenovan drug član, tožnik za odpravo izpodbijanega akta nima več pravnega interesa, saj ta ne bi mogla več izboljšati njegovega pravnega položaja. V takem primeru lahko tožnik uveljavlja ugotovitveni zahtevek, kar je tudi storil, sodišče pa mu je iz navedenih razlogov ugodilo.
38. Med strankama je nesporno, da je bil tožnik štiri leta predsednik upravnega odbora ENEN a.i.s.b.l., osem let član upravnega odbora evropske platforme za trajnostno jedrsko energijo SNETP a.i.s.b.l. ter leto dni predsednik združenja EAES in predsednik sekcije za jedrsko inženirstvo pri ameriški zvezi strojnih inženirjev ASME. Toženka trdi, da se te tožnikove izkušnje ne morejo upoštevati, ker ne gre za gospodarske družbe, tožnik pa trdi, da gre za gospodarska združenja, ki so po ZGD-1 zaradi svoje velikosti in nalog, ki jih opravljajo, primerljiva gospodarskim družbam.
39. Te tožnikove izkušnje torej med strankama niso sporne, upravljanje ISTECH d.o.o. pa v predlogu za imenovanje ni bilo navedeno kot referenca. Iz tega izhaja, da je toženka v času tožnikovega imenovanja ZSDH-1 uporabljala tako, da so te izkušnje primerljive uspešnemu vodenju gospodarskih družb. Očitno je, da sedaj zakon razlaga drugače. Ker je izpodbijani akt nezakonit že iz prej pojasnenih razlogov, pa sodišču presoje, ali naj bi bilo tožnikovo vodenje navedenih mednarodnih institucij oziroma gospodarskih združenj primerljivo vodenju in upravljanju gospodarskih družb, zaradi česar naj bi bil zakonski pogoj izpolnjen, ni bilo treba opraviti.



40. Ker sodišče svoje odločitve ni oprlo na tožnikovo izpoved, ki jo je v celoti snemalo, je sodbo izdalo na dan glavne obravnave, saj morebitne pripombe na zapisnik te izpovedbe, ne bi bile relevantne.¹¹
41. Ker je sodišče tožbi ugodilo, je v skladu s tretjim odstavkom 25. člena ZUS-1 ugodilo tudi stroškovnemu zahtevku tožnika, ki je upravičen do povračila stroškov postopka v pavšalnem znesku po Pravilniku o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu. V skladu s tem pravilnikom je sodišče tožniku priznalo stroške v znesku 385,00 EUR, povečane za 22% DDV, torej skupaj 469,70 EUR, ker je bila zadeva rešena po opravljeni glavni obravnavi, tožnika pa je v postopku zastopal odvetnik. Stroške je toženka dolžna povrniti v roku 15 dni od vročitve te sodbe. Zakonske zamudne obresti od stroškov postopka tečejo od poteka roka za njihovo prostovoljno plačilo (prvi odstavek 299. člena Obligacijskega zakonika). Plačana sodna taksa za postopek bo vrnjena po uradni dolžnosti (opomba 6.1/c Taksne tarife Zakona o sodnih taksah).

PRAVNI POUK:

Pritožba zoper to sodbo ni dovoljena (prvi odstavek 73. člena ZUS-1).

Ljubljana, 3. julij 2024



Višja sodnica:
Irena Polak Remškar, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojne sodne osebe:

¹¹ Po tretjem odstavku 125. člena Zakona o pravnem postopku sodišče v primeru iz prvega odstavka tega člena izdela prepis zapisnika v petih dneh. Stranka ima pravico, da v petih dneh po vročitvi prepisa zapisnika ugovarja zoper morebitno nepravilnost prepisa.

