

1 U 640/2015  
Lup 105/2015 3

REPUBLICA SLOVENIJA  
KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE  
2 Dunajska 56, 1000 Ljubljana

VRHOVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

UPRavno sodišče  
LJUBLJANA  
02-06-2015  
PREJETO DNE

Prejeto: 03-06-2015	Št. 2006
Številka zad.: 06210-695/2015/80	Pril.:
V vednost:	

SKLEP

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnica in sodnika Borivoj Rozman kot predsednik ter Brigita Domjan Pavlin in Marko Prijatelj kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetnice Irene Končina kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ALES ZALAR**, [redacted] ki jo zastopa Katarina Kresal, odvetnica v Ljubljani, zoper toženo stranko: **KOMISIJA ZA PREPREČEVANJE KORUPCIJE**, Dunajska cesta 56, Ljubljana,

zaradi varstva ustavnih pravic – začasna odredba,

o pritožbi tožene stranke zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije v Ljubljani I U 640/2015-7 z dne 6. 5. 2015,

na seji 27. maja 2015

## SKLENILO:

Pritožbi se ugodi, izpodbijani sklep se spremeni tako, da se zahteva za izdajo začasne odredbe zavrne.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Z izpodbijanim sklepom je sodišče prve stopnje na podlagi tretjega odstavka 32. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) ugodilo tožnikovi zahtevi za izdajo začasne odredbe tako, da je toženi stranki naložilo: „da v roku 3 dni po prejemu tega sklepa odstrani s svoje spletne strani javno objavljene Zaključne ugotovitve o posameznem primeru v zadevi številka 06210-699/2012-61 z dne 31. 3. 2015 o imenovanju generalnega direktorja vrhovnega državnega tožilstva v delu, ki se nanaša na tožnika, in sicer: 1. stran – druga alineja; 4. stran – drugi odstavek v delu, ki se nanaša na tožnika in zadnji odstavek; 5. stran – prvi in drugi odstavek; 7. stran – zadnji odstavek v delu, ki se nanaša na tožnika; 8. stran – četrti odstavek v delu, ki se nanaša na tožnika; 9. stran – tretji in četrti odstavek; 10. stran – prvi in drugi odstavek ter tretji odstavek v delu, ki se nanaša na tožnika; 11. stran – prvi odstavek v delu, ki se nanaša na tožnika. in drugi odstavek“ ter odločilo, da začasna odredba velja do izdaje pravnomočne sodbe v tem upravnem sporu. Tožnik je namreč vložil tožbo na ugotovitev nezakonitosti dejanj, s katerimi je tožena stranka posegla in še posega v njegove ustavne pravice iz 22. in 34. člena Ustave RS (v nadaljevanju URS), ker je objavila Zaključne ugotovitve o posameznem primeru v zadevi številka 06210-699/2012-61 z dne 31. 3. 2015 o imenovanju generalnega direktorja vrhovnega državnega tožilstva (v nadaljevanju Zaključne ugotovitve) na svoji spletni strani, ne da bi bil osnutek prej poslan tožniku v izjasnitev, ter odpravo Zaključnih ugotovitev v delu, ki se nanaša nanj.
2. V obrazložitvi izpodbijanega sklepa sodišče prve stopnje navaja, da je po opravljenem predhodnem preizkusu tožbe ugotovilo, da je tožba pravočasna, da gre za akt, s katerim je lahko poseženo v tožnikove ustavne pravice (4. člen ZUS-1), da tožnik kot dejanje, s katerim naj bi bilo poseženo v njegove ustavne pravice sicer navaja objavo zaključnih ugotovitev, ki pa je zakonska posledica njihove izdaje in s tem, ko uveljavlja kršitve procesnih pravic, dejansko izpodbija zakonitost postopka in posledično samih ugotovitev, ne pa zgolj njihove objave. Glede na to, da zahteva odpravo dela, ki se nanj nanaša, izpodbija tudi same ugotovitve, torej akt, s katerim je lahko poseženo v njegovo pravico, ni pa mu zagotovljeno drugo sodno varstvo.
3. Sodišče prve stopnje navaja, da začasne odredbe ni izdalo po 66. členu ZUS-1, ampak je presojalo obstoj pogojev za njeno izdajo po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1. Glede zatrjevane poslovne škode se je strinjalo s toženo stranko, da tožnik

ni v ničemer konkretiziral navedb o svoji poslovni aktivnosti in ni zagotovil niti trditvene podlage za odločanje, tako da njegove trditve o nevarnosti nastanka poslovne škode niso razlog za izdajo začasne odredbe. Strinjalo pa se je s tožnikom, da uradna objava ugotovitev njegovega koruptivnega ravnanja v sicer medijsko zelo odmevni zadevi povzroča škodo v obliki trajajočega posega v pravico do osebnega dostojanstva, da škoda zaradi dalj časa trajajoče izpostavljenosti pritisku, ki je posledica burnega medijskega odziva na objavo teh ugotovitev, povzroča tožnikovo hudo prizadetost, prek tega pa tudi nevarnost za njegovo zdravje. Obstoj in intenzivnost posega je tožnik ustrezno izkazal s kopijami številnih objav v medijih in na spletnih portalih. Za zatrjevano stisko sicer ni predložil nobenih dokazov, vendar ta stiska kot reakcija na objavo ugotovitev že po naravi stvari ni nujno zaznavna v zunanjem svetu. Opisuje jo prepričljivo, smiselno in v skladu z izkazanimi okoliščinami zadeve, zato ni imelo razloga, da mu ne bi verjelo. Podobno velja tudi za zatrjevane [REDACTED] in po presoji sodišča je tožnik ustrezno izkazal verjetnost nastanka težko popravljive škode v tem pogledu. Strinja se tudi, da opisana škoda še vedno nastaja, kar tožnik ustrezno izkazuje s številom objav, ki se bistveno ne zmanjšuje, in z opisom okoliščin, ki bodo po vsej verjetnosti razlog za aktualnost objavljenih ugotovitev vsaj še v bližnji prihodnosti. Škoda zaradi posega v osebno [REDACTED] temveč postaja tudi težje popravljiva. Namen instituta začasne odredbe je, da se z njeno izdajo prepreči situacija, ko bi tožnik s tožbo sicer uspel, vendar bi bile posledice izpodbijanega akta takrat že take, da uspeh ne bi več mogel bistveno izboljšati njegovega položaja. Ugotovitve tožene stranke, iz katerih ta škoda izvira, so sicer z objavo postale javnosti znane in bodo zaradi sodobnih komunikacijskih sredstev take tudi ostale, vendar ima njihova objava na spletnih straneh tožene stranke poseben pomen, ker gre za uradno objavo. Zato umik te objave začasno, do pravnomočne odločitve v zadevi, relativizira avtoritativnost ugotovitev in s tem bistveno omejuje škodo, ki nastaja tožniku. Glede prizadetosti javne koristi pa sodišče prve stopnje ugotavlja, da javni interes ne bo bistveno prizadet s tem, da bo nadaljnje seznanjanje javnosti s stališči tožene stranke (s katerimi je bila sicer že seznanjena) odloženo za čas trajanja upravnega spora.

4. Tožena stranka vlaga zoper citirani sklep pritožbo zaradi zmotne uporabe materialnega prava ter zmotne in nepopolne ugotovitve dejanskega stanja. Meni, da tožnik ni izkazal nastanka težko popravljive škode s stopnjo verjetnosti, zaradi česar bi bilo treba njegov predlog zavrniti. V izogib ponavljanju se v celoti sklicuje na svoje dosedanje navedbe, podane v odgovoru na predlog za izdajo začasne odredbe. Že sodišče prve stopnje je ugotovilo, da ni v ničemer konkretiziral navedb o svoji poslovni aktivnosti. Sledilo pa mu je glede navedb, ki zadevajo poseg v njegovo ustavno pravico do dostojanstva. V zvezi s tem se sklicuje na sodbo Vrhovnega sodišča RS (pravilno Višjega sodišča v Ljubljani) II

Cp 1005/2004 z dne 14. 4. 2008. Težko popravljiva škoda kot razlog za začasno odredbo bi morala biti zatrjevana s konkretnimi navedbami dejstev in verjetno izkazana z dokazi že v zahtevi in tožnikova trditvena podlaga ni zadostna, zato je tudi predlog za izdajo začasnih odredb nesklepčen. Tožena stranka za način in vsebino pisanja medijev ne more odgovarjati in to ne more biti razlog za izdajo začasnih odredb. Glede te škode, ki naj bi se manifestirala tudi na tožnikovem [REDACTED], je sodišče premalo kritično sledilo njegovim navedbam in pri tem ni upoštevalo, da so visoki državni uradniki in predvsem funkcionarji podvrženi povsem legitimnemu nadzoru javnosti. Preveliko težo je dalo subjektivnemu tožnikovem dojemanju. Poleg tega bi bilo v nasprotju z javno koristjo, da javnost ne bi mogla / smela biti seznanjena z mnenjem tožene stranke, ki zadeva ravnanje nekdanjega funkcionarja / ministra v zvezi z izvrševanjem njegovih takratnih pristojnosti. Vrhovnemu sodišču predlaga, da razveljavi izpodbijani sklep ter zavrne zahtevo za izdajo začasnih odredb oziroma podredno, da razveljavi izpodbijani sklep ter vrne zadevo sodišču prve stopnje v novo odločanje.

5. Tožnik je na pritožbo odgovoril ter predlagal njeno zavrnitev.
6. Pritožba je utemeljena.
7. Na podlagi drugega odstavka 32. člena ZUS-1 sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta tožniku prizadela težko popravljiva škoda; pri odločanju pa mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. Po tretjem odstavku 32. člena ZUS-1 pa lahko tožnik iz razlogov iz prejšnjega odstavka zahteva tudi izdajo začasnih odredb za začasno ureditev stanja glede na sporno pravno razmerje, če se ta ureditev, zlasti pri trajajočih pravnih razmerjih kot verjetno izkaže za potrebno.
8. Začasna odredba po 32. členu ZUS-1 predstavlja nujen ukrep, s katerim sodišče, če so izpolnjeni z zakonom predpisani pogoji, začasno odloži izvršitev dokončnega upravnega akta oziroma začasno uredi stanje. Odločanje o začasni odredbi zahteva restriktiven pristop. Stranka, ki zahteva izdajo začasnih odredb, mora že v sami zahtevi konkretno navesti vse okoliščine in vsa dejstva, s katerimi utemeljuje nastanek in višino oziroma obliko škode, ter s stopnjo verjetnosti izkazati, da je takšna škoda za njo težko popravljiva. Na tožniku je torej tako trditveno kot dokazno breme.
9. Težko popravljiva škoda je pravni standard, katerega vsebina se ugotavlja v vsakem primeru posebej. Glede na ustaljeno upravnosodno prakso Vrhovnega

sodišča gre za takšno škodo, če je ta resna in tožniku neposredno preti, (začasno) odvrniti pa jo je mogoče le z zadržanjem izvršitve izpodbijanega upravnega akta oziroma s predlagano začasno ureditvijo stanja. Podana mora biti torej neposredna zveza med spornim pravnim razmerjem in posledicami, ki se jih želi preprečiti.

10. Vrhovno sodišče se strinja s presojo sodišča prve stopnje, da tožnik s svojimi navedbami ni izkazal verjetnosti nastanka težko popravljive škode v smislu drugega odstavka 32. člena ZUS-1 v zvezi z dejavnostjo, ki jo opravlja, torej zatrjevane poslovne škode, saj navedb o svoji poslovni dejavnosti ni konkretiziral, prav tako ne o škodi.
11. Tožnik je v zahtevi za izdajo začasnih odredb navajal, da se pogostnost pojavljanja v medijih (ki jo tožnik izkazuje in ni sporna) oziroma izpostavljenost javnosti v negativni luči, prejemanje vulgarnih sporočil in resnih groženj, tudi fizičnih, ob tem da že več kot tri leta ni javni funkcionar, manifestira na [REDAKTIRANO] [REDAKTIRANO] Navaja [REDAKTIRANO] in [REDAKTIRANO] kot posledice vsakodnevne ponavljajoče se kritike, ki jo je povzročilo nezakonito dejanje tožene stranke, ter poudarja, da nobena oseba s povprečno razvojno stopnjo inteligence in čustvovanja ne bi mogla prenašati tako intenzivne in neupravičeno negativne izpostavljenosti brez posledic za [REDAKTIRANO]
12. S tem po presoji Vrhovnega sodišča ni zadostil zahtevi po izkazani težko popravljivi škodi v smislu drugega odstavka 32. člena ZUS-1. Zaključne ugotovitve se nanašajo na čas, ko je tožnik opravljal politično (ministrsko) funkcijo. Kdor opravlja oziroma je opravljal takšno funkcijo, je zaradi pomena in vsebine dela, ki vpliva na delovanje države in življenje državljanov, v večji meri (kot običajni posamezniki) izpostavljen kritikam medijev in laične javnosti. S prevzemom ministrske funkcije se mora posameznik zavedati, da bo izpostavljen javnosti in deležen (tudi neupravičenih) kritik. Od politikov, tudi nekdanjih, se zato pričakuje, da pokažejo večjo mero pripravljenosti in strpnosti do kritike medijev in laične javnosti kot drugi običajni posamezniki. Ravno zato bi moral tožnik (v večji meri, kot se to zahteva od drugih predlagateljev začasnih odredb) povsem jasno in konkretno in glede na okoliščine obravnavanega primera kvalificirano izkazati zatrjevano težko popravljivo škodo, predložiti pa bi moral tudi dokaze, ki jo potrjujejo.
13. Tožnikove navedbe o posledicah, ki naj bi se odražale [REDAKTIRANO], so pavšalne, navaja namreč zgolj [REDAKTIRANO]. Za njihovo potrditev ni predložil nobenih dokazov, gre torej zgolj za njegove navedbe, ki niso z ničemer izkazane. Vrhovno sodišče sicer verjame, da ima kritično pisanje medijev lahko

negativne posledice, ki se lahko manifestirajo tudi v [REDACTED] vendar bi glede na že pojasnjeno, posledice, ki naj bi izkazovale težko popravljivo škodo v smislu drugega odstavka 32. člena ZUS-1, morale biti konkretizirane in podprte z dokazi, ki bi kazali na njihov obstoj.

14. Poleg že navedenega pa so uveljavljane posledice (odziv medijev in javnosti), ki so že nastale, v razmerju do akta tožene stranke zgolj posredne in tožnik po presoji Vrhovnega sodišča ni z verjetnostjo izkazal, da bi s predlagano začasno ureditvijo dosegel namen, da se prepreči nadaljnji poseg v njegovo pravno in osebno sfero. Ob tem Vrhovno sodišče še dodaja, da je sodno varstvo pred posegi v osebne pravice zagotovljeno v rednem pravnem postopku oziroma da ima tožnik za preprečitev pisanja medijev na razpolago tudi druga (pravna) sredstva.
15. Kot je bilo že povzeto, 32. člen ZUS-1 določa tudi, da mora pri odločanju o zahtevi za izdajo začasne odredbe sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank. Ker je Vrhovno sodišče presodilo, da tožnik ni uspel izkazati take težko popravljive škode, katere nastanek bi bilo treba preprečiti, ni potrebe po nadaljnjem ugotavljanju eventualne prizadetosti javne koristi.
16. Toženi stranki nihče ne očita odgovornosti za način in vsebino pisanja medijev, ki se, tako kot se, odzivajo na Zaključne ugotovitve, ki jih je objavila, kar tudi izpostavlja v pritožbi. Je pa dejstvo, da so mediji izredno močno sredstvo, ki s svojim delovanjem (vplivom) lahko povzročajo tudi škodljive posledice tako za posameznika kot za družbo.
17. Neutemeljeno pa je sklicevanje tožene stranke na sodbo in sklep Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 1005/2004 z dne 14. 4. 2008 (oziroma sodbo in sklep Vrhovnega sodišča II Ips 821/2005, s katero sta bili zavržena in zavrjnena reviziji), saj je v tej pravdi šlo za uveljavljanje odškodninskega zahtevka za plačilo odškodnine zaradi kršitve osebnostnih (nepremoženjskih) pravic po odškodninskem pravu, škodo pa naj bi povzročili delavka v zemljiški knjigi s prepozno in napačno vknjižbo pravic, njej nadrejena vodja zemljiške knjige, predsednica okrajnega sodišča ter resorni minister, torej za popolnoma drugo pravno in dejansko stanje.
18. Tožena stranka se v pritožbi še sklicuje na svoje dotedanje navedbe, podane v odgovoru na predlog za izdajo začasne odredbe. Glede tega Vrhovno sodišče pojasnjuje, da je vsaka pritožba procesno sredstvo (vloga), ki je v postopku podlaga samostojnemu (pritožbenemu) postopku, v katerem odloča drugo, to je

pritožbeno sodišče. To pomeni, da se v njej ni mogoče le pavšalno sklicevati na navedbe (razloge) iz vlog, podanih v predhodnih fazah postopka, ampak je treba te razloge konkretno opredeliti (tudi glede na vsebino in razloge izpodbijanega sklepa).<sup>1</sup>

19. Glede na navedeno je Vrhovno sodišče pritožbi ugodilo, ker je ugotovilo, da je sodišče prve stopnje zmotno uporabilo materialno pravo (32. člen ZUS-1), in na podlagi 3. točke tretjega odstavka 80. člena v zvezi z 82. členom ZUS-1 izpodbijani sklep spremenilo tako, da je zahtevo za izdajo začasne odredbe zavrnilo.

Ljubljana, 27. maj 2015



Predsednik senata:  
Borivoj Rozman l.r.

Ta prepis je soglasen z izvornikom.  
Podpis pristojnega delavnega sodišča:

*[Handwritten signature]*

<sup>1</sup> Prim. npr. sklep Višjega sodišča v Ljubljani II Cp 83/2014 z dne 11. 2. 2014.