

Odločba Upravnega sodišča RS: Sodba III U 14/2009

ZBIRNI PODATKI

Opravična številka: Sodba III U 14/2009

Evidenčna številka: UN0020294

ECLI: ECLI:SI:UPRS:2010:III.U.14.2009

Oddelek: Upravni oddelek

Organizacijska enota: Zunanji oddelek v Novi Gorici

Datum: 2.6.2010

Področje: UPRAVNI POSTOPEK

Institut: financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij - dodelitev sredstev - obrazložitev upravnega akta - načelo zaslišanja stranke

ZLPLS člen 14, 14a, 14a/4. ZUP člen 9, 9/1, 9/3, 237, 237/2-7, 237/2-3. Pravilnik o merilih in pogojih za uporabo sredstev fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji člen 8, 8/2, 8/2-2.

[Povezava do dokumenta na portalu IUS-INFO](#)

Jedro

Iz zakonskega besedila 14. člena ZLPLS nedvoumno izhaja, da se v postopku odločanja o vlogah za razporeditev sredstev FIHO smiselno uporabljajo določbe ZUP. Posebej sicer ni določeno, kaj pomeni smiselna uporaba zakona, vendar pa sodišče meni, da smiselna uporaba zakona pomeni vsaj to, da so upoštevana temeljna načela splošnega upravnega postopka ter da mora biti izpodbijani akt do tolikšne mere obrazložen, da se ga da preizkusiti. V konkretnem primeru sodišče ocenjuje, da zapisnik Komisije za ocenjevanje in pripravo predloga za razporeditev sredstev humanitarnim organizacijam kot prvostopenjski akt, ni bil obrazložen do tolikšne mere, da bi se ga dalo preizkusiti, niti ni bilo upoštevano načelo zaslišanja stranke po 9. členu ZUP.

Izrek

1.Tožbi se ugodi in se zapisnik Komisije za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev humanitarnim organizacijam št. 1049/HUM-zap/2008 z dne 5. 11. 2008 v delu, ki se nanaša na zavrnitev vloge tožeče stranke, odpravi ter se zadeva v tem delu vrne toženi stranki v ponoven postopek. 2.Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške postopka v višini 350 EUR v 15 dneh, po poteku paricijskega roka pa z zakonskimi zamudnimi obrestmi.

Obrazložitev

Komisija za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev FIHO je dne 29. 10. in 5. 11. 2008 odpirala vloge na podlagi javnega razpisa za razporeditev sredstev FIHO v letu 2009. Pri tem je ugotovila, da tožeča stranka ne izpolnjuje pogojev za financiranje za leto 2009, ker ne izvaja najmanj enega programa nacionalnega pomena za funkcionalno, socialno in zdravstveno ogrožene posameznike iz celotnega območja države (2. alineja 2. odstavka 8. člena Pravilnika o merilih in pogojih za uporabo sredstev FIHO v Republiki Sloveniji - Uradni list RS, št. 92/98, v nadaljevanju Pravilnik). Iz nadzora, ki ga je opravila nadzorna skupina tožene stranke v letu 2007 tudi izhaja, da tožeča stranka ne izvaja nosilnega programa v pričakovanem obsegu, zaradi česar je tožeči stranki priporočila, naj se poveže z društvom Projekt človek, kar pa doslej ni bilo realizirano. Tožeča stranka je

zoper zapisnik vložila ugovor, drugostopenjski organ pa je ugovor zavrnil.

Tožeča stranka v tožbi uvodoma predlaga, naj sodišče to zadevo združi z zadevo U 158/2008, ker gre za skoraj identično dejansko stanje in pravno podlago med istima strankama, le da gre v citirani zadevi za financiranje za leto 2008, v tej zadevi pa za leto 2009. Dalje navaja, da gre pri odločanju tožene stranke o podelitvi sredstev za postopanje po upravnem postopku, sodno varstvo pa je v upravnem sporu. Tožena stranka je svoje razloge za nedodelitev sredstev utemeljila z razlogi, ki nimajo nobene podlage, ne pravne ne dejanske, ne moralne, niti v pogojih javnega razpisa. Humanitarne organizacije kot neprofitne organizacije so v podrejenem položaju glede pridobivanja znanja in pravne pomoči, ob tem, da tožena stranka z nenavajanjem pravnih sredstev oziroma pravnega pouka zapelje neuke stranke, da ne vlagajo pravnih sredstev. Tožeča stranka je toženo stranko zaprosila za sofinanciranje svoje dejavnosti v skupnem znesku 50.203,00 EUR. Že v letu 2006 je bila sofinancirana v višini 1.500.000,00 tedanjih SIT. Dne 3. 5. 2007 je v okviru nadzora s strani tožene stranke dobila oceno primerno. Tožeča stranka obstaja in deluje že daljši čas in njeno delovanje dokazuje, da je sposobna oblikovanja finančno zadovoljivega delovnega programa. Njena vloga je bila zavrnjena brez vsebinskih razlogov in brez predhodnega poziva za dopolnitev ali pojasnitev. To pa je absolutno bistvena kršitev določb postopka. Tudi v drugostopenjskem sklepu ni najti vsebinskih razlogov za zavrnitev. Njena vloga je bila popolna, razlogi za zavrnitev pa niso obrazloženi tako, da bi jih bilo mogoče preizkusiti. Po mnenju tožeče stranke je dejansko stanje v zadostni meri ugotovljeno, da bi lahko sodišče odločitev spremenilo tako, da bi vlogi tožeče stranke v celoti ugodilo. Tožeča stranka predlaga, naj sodišče razpiše glavno obravnavo in meritorno odloči o zadevi, in sicer tako, da ji je dolžna tožena stranka plačati 50.203,00 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi od dneva vložitve tožbe dalje do plačila ter ji povrniti stroške postopka z zakonskim zamudnimi obrestmi od poteka paricijskega roka v 15 dneh.

Tožena stranka v odgovoru na tožbo navaja, da so pravne,

dejanske in vsebinske podlage jasno in pregledno navedene tako v zapisniku pete seje Komisije za ocenjevanje in pripravo predlogov za razporeditev sredstev humanitarnim organizacijam, kot tudi v sklepu nadzornega odbora FIHO št. 1162/2008 z dne 4. 12. 2008. Pri tožeči stranki gre za dejavnost na lokalni ravni in je tudi vprašljiva tendenca nepovezovanja in samostojnega nastopanja na področju, kjer deluje širše organizirana in strokovno popolnejša mreža drugih institucij, ki izvajajo programe za odvisnike oziroma zasvojenca z drogami in njihove svojce. Zavrnitev ugovora je prav tako pravno utemeljena iz razloga po 2. alineji 2. odstavka 8. člena Pravilnika. Vloga je bila izložena na podlagi 15. člena navedenega Pravilnika. Tako je podana pravna in dejanska podlaga za odločitev organov tožene stranke. Izpodbijani zapisnik in drugostopenjski sklep sta ustrezno obrazložena ter utemeljena s potrebnimi podatki. Sklep nadzornega odbora ima vse sestavine, ki jih nalaga zadnji odstavek 14. a člena Zakona o lastninskem preoblikovanju loterije Slovenije (Uradni list RS št. 44/96 in nadaljnji, v nadaljevanju ZLPLS) ter 3. odstavek 21. člena Pravilnika. V nadaljevanju tožena stranka podrobneje pojasnjuje, zakaj po njenem mnenju ni zavezana poslovati po Zakonu o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS št. 24/06 - uradno prečiščeno besedilo in nadaljnji, v nadaljevanju ZUP). Njeni sklepi o razporeditvi sredstev po javnem razpisu nimajo značaja upravnega akta in zato ni pravne podlage za njihovo obravnavo v upravnem sporu. Nadalje omenja odločbo ustavnega sodišča št. U-I-125/01-9 z dne 1. 4. 2004, kjer je v obrazložitvi navedeno, da je tožena stranka nosilec javnih pooblastil, pri čemer pa tožena stranka pravi, da iz obrazložitve sklepa ustavnega sodišča ni razvidno, da bi se v tem primeru sodišče z vprašanjem javnega pooblastila posebej analitično ukvarjalo in pojasnilo svoje argumente za navedeno omembo. Nadalje tožena stranka podrobneje pojasnjuje, kaj je javno pooblastilo po določilu ustave, po ZUP in po Zakonu o državni upravi (Uradni list RS št. 113/05 in nadaljnji). V ZLPLS ni nikjer uporabljen izraz javno pooblastilo oziroma nosilec javnega pooblastila. V delovanju tožene stranke gre predvsem za humanitarno delovanje izven domene funkcije državnih organov. Nadalje tožena stranka pojasnjuje, kaj tvori materialno podlago njenega delovanja. Tožeča stranka je statusno ustanova z določenimi javno-pravnimi posebnostmi. Pri njej ne gre za nikakršno opravljanje prenesenih upravnih zadev. ZLPLS je v 8. členu toženo stranko opredelil kot pravno osebo javnega prava, akt o njeni ustanovitvi pa sprejme državni zbor. Za vsebino ustanovitvenega akta se uporabljajo določbe Zakona o ustanovah (Uradni list RS št. 70/05 - uradno prečiščeno besedilo), kolikor v ZLPLS ni določeno drugače. Tožena stranka je specifično oblikovana ustanova, ki ima specifične finančne vire in opravlja z namenskim premoženjem. Ob taki sistemski ureditvi ni podlage za sklepanje, da mora poslovati po določbah ZUP. Tega ne omenja nobena določba ZLPLS niti akti na njegovi podlagi, pa tudi sicer v to ne vodijo nobeni logični in realni praktični razlogi. 17. člen ZLPLS določa, da se za poslovanje fundacij uporabljajo določbe Zakona o ustanovah, kolikor s tem zakonom ni določeno drugače. Finančni nadzor nad poslovanjem fundacij opravlja računsko sodišče. Torej gre za finančno vsebino poslovanja, kar pomeni opravljanje in delitev sredstev fundacije in ne zgolj za neko administracijo v ožjem smislu. Pravila postopka so posebej

urejena v 6. poglavju Pravilnika. Ta Pravilnik je primerljiv s Pravilnikom v postopkih za izvrševanje proračuna RS (Uradni list RS št. 108/2004) v poglavju, v katerem ureja postopka dodelitve sredstev subvencij, posojil in drugih oblik sofinanciranja iz državnega premoženja. Za navedeni pravilnik pa je značilno to, da povsem določno izključuje uporabo ZUP. 188. člen tega pravilnika namreč predpisuje, da se sklep o izboru prejemnika sredstev izda kot posamični upravni akt po ZUP le v primeru, če so pogoji za dodelitev sredstev določeni z zakonom. Če bi imel zakonodajalec namen predpisati uporabo upravnega postopka kot specifiko, ki bi odstopala od že opisane določbe 17. člena ZLPLS in drugih določb, ki zadevajo postopek oziroma poslovanje ustanov, bi to z zakonom in ustanovitvenim aktom nedvomno tudi izrazil z ustrezno normo. Zakonodajalec je z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o lastninskem preoblikovanju loterije Slovenije dopolnil in preciziral ureditev postopka skladno z osnovno intencijo že prej veljavnega zakona. Uvaja se 14. a člen, kjer piše: "Postopek odločanja o vlogah za razporeditev sredstev fundacij se ureja s tem zakonom in pravilnikom iz 2. odstavka 11. člena tega zakona". Podobno originarno in neposredno 14.a člen kot svojo posebno ureditev določa strukturo pisne odločitve z obveznimi sestavinami (pravna podlaga, izrek, obrazložitev ter pravni pouk). Navedeni pristopi sistemsko pomenijo, da je ZUP s svojimi pravili upravnega postopka ne le logično, temveč tudi normativno določno izločen. Ko posamezno vprašanje postopka ni urejeno neposredno v ZLPLS, niti v Pravilniku, za tak primer novi 14. a člen določa, da se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Smiselna določena uporaba prihaja v poštev le kot vsebinsko privzeta norma, ki s tem postane sestavina področnega zakona in se uporablja z močjo tega zakona. Zahtevek tožeče stranke je po mnenju tožene stranke neutemeljen in brez pravne podlage. Po mnenju tožene stranke je podan razlog, da sodišče ob preizkusu vložene tožbe uporabi razloge iz 1. in 4. točke 1. odstavka 36. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS št. 105/06, dalje ZUS-1) ter tožbo s sklepom zavrže.

Po točko 1 izreka:

Tožba je utemeljena.

Sodišče najprej uvodoma pojasnjuje, da obravnavane zadeve ni združilo z zadevo opr. št. U 158/2008, saj je bilo o tej zadevi že odločeno s sodbo opr. št. U 158/2008-9 z dne 31. 8. 2009.

ZLPLS v 14. členu določa, da se postopek odločanja o vlogah za razporeditev sredstev fundacij ureja s tem zakonom in pravilnikom iz 2. odstavka 11. člena tega zakona. Če navedena predpisa posameznega vprašanja postopka ne urejata, se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Iz navedenega zakonskega besedila torej nedvoumno izhaja, da se v postopku odločanja o vlogah za razporeditev sredstev tožene stranke smiselno uporabljajo določbe ZUP, če navedena predpisa postopka ne določata drugače, zato sodišče ne pritrjuje tožbenim navedbam v tistem delu, kjer tožena stranka izraža pomisleke glede uporabe ZUP-a. Določbe ZUP-a je torej potrebno smiselno uporabljati v teh postopkih zato, ker zakon tako določa. Ustavno sodišče je v sklepu opr. št. U-I-125/01 z dne 1. 4. 2004 zavzelo

stališče, da zoper dokončne posamične akte, s katerimi nosilec javnih pooblastil, kar fundacija vsekakor je, odloča o pravicah ali obveznostih in pravnih koristi posameznikov in organizacij, lahko stranke sprožijo upravni spor. Tretji odstavek 1. člena Zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo) določa, da so odločbe ustavnega sodišča obvezne. Iz vseh navedenih razlogov je neutemeljen predlog tožene stranke, da naj sodišče tožbo zavrže iz razlogov po 1. in 4. točki 36. člena ZUS-1, saj gre za zadevo, ki spada v sodno pristojnost, konkretno v pristojnost upravnega sodišča, akt, ki se izpodbija, pa je take vrste akt, da se lahko izpodbija v upravnem sporu. Res je sicer, da ZLPLS določa, da se določbe ZUP uporabljajo v postopkih odločanja o vlogah za razporeditev sredstev le smiselno in da posebej ni določeno, kaj pomeni smiselna uporaba zakona, vendar pa sodišče meni, da smiselna uporaba zakona pomeni vsaj to, da so upoštevana temeljna načela splošnega upravnega postopka ter da mora biti izpodbijani akt do tolikšne mere obrazložen, da se ga da preizkusiti. V konkretnem primeru pa sodišče ocenjuje, da ni bilo upoštevano načelo zaslišanja stranke po 9. členu ZUP in da izpodbijani akt ni bil obrazložen do tolikšne mere, da bi se ga dalo preizkusiti. Prvostopenjski akt v tem postopku je bil zapisnik Komisije za ocenjevanje in pripravo predlog za razporeditev sredstev humanitarnim organizacijam. V tem zapisniku je sicer navedeno, da tožena stranka ne izpolnjuje pogojev za financiranje iz sredstev tožene stranke za leto 2009 zaradi neizpolnjevanja pogoja iz 2. alineje 8. člena Pravilnika, ker ne izvaja najmanj enega programa nacionalnega pomena za funkcionalno, socialno ali zdravstveno ogrožene posameznike iz celotnega območja države, vendar pa tožena stranka v obrazložitvi ni navedla, kako je prišla do tega sklepa, da tožeča stranka ne izvaja programe za posameznike iz celotnega območja države. Iz vloge tožeče stranke za dodelitev sredstev (konkretno iz točke 10 obrazca, kjer je govora o teritorialni organiziranosti), izhaja, da gre za enovito društvo, ki deluje na območju države. Pri predstavitvi programa je navedeno, da je omejitev števila sprejetih odvisnikov od drog zgolj v finančnih ovirah, ne izhaja pa, da bi tožeča stranka nudila svoje storitve osebam le iz določenega dela države. V kolikor pa je tožena stranka prišla do drugačnih ugotovitev, bi moralo to biti obrazloženo v prvostopenjskem aktu. Izpodbijani akt bi moral biti obrazložen tako, da bi bili iz njega razvidni razlogi za odločitev v tolikšni meri, da bi se ga dalo preizkusiti. Ker se izpodbijanega akta ne da preizkusiti, je s tem podana bistvena kršitev pravil upravnega postopka iz 7. točke 2. odstavka 237. člena ZUP.

Razen zgoraj navedenega bi morala tožena stranka v skladu z načelom zaslišanja stranke pred izdajo prvostopenjskega akta tožečo stranko seznanimi s svojimi pomisleki, ki jih ima v zvezi z izpolnjevanjem pogojev za dodelitev sredstev in ji dati možnost, da se o njih izjasni, kar določa 1. odstavek 9. člena ZUP. Tretji odstavek 9. člena ZUP določa, da organ svoje odločbe ne sme opreti na dejstva, glede katerih vsem strankam ni bila dana možnost, da se o njih izjavijo, razen v primerih, določenih z zakonom. Tretja točka 2. odstavka 237. člena ZUP določa, da se šteje za bistveno kršitev pravil upravnega postopka, če stranki ali stranskemu udeležencu ni bila dana možnost, da se izjavi o dejstvih in okoliščinah, pomembnih za izdajo odločbe. Kot izhaja

iz zapisnika tretje seje nadzornega odbora tožene stranke z dne 24. 11. 2008, so bili sicer na tej seji prisotni tudi predstavniki tožeče stranke, vendar iz zapisnika ni razvidno, ali je na sami seji lahko tožeča stranka tudi sodelovala, ali je bila zgolj udeležena, sklep pa so sprejeli člani nadzornega odbora. Ne glede na navedeno pa sodišče meni, da ne zadostuje, da je tožeča stranka prisotna pri odločanju na drugi stopnji, ampak mora biti načelo zaslišanja stranke upoštevano že pri prvostopenjskem odločanju.

Razen navedenega pa 4. odstavek 14. a člena ZLPLS določa, da mora ne glede na določbo 1. odstavka tega člena biti vsaka odločitev fundacije, s katero se odloči o vlogi za razporeditev sredstev fundacije, izdana pisno, vsebovati pa mora pravno podlago za izdajo, izrek, obrazložitev ter pravni pouk. Tako zakonsko določilo pa po mnenju sodišča pomeni, da je treba tudi na prvi stopnji izdati akt, ki ima obliko upravne odločbe z vsemi sestavinami, torej z uvodom, izrekom, obrazložitvijo in pravnim poukom, zato po mnenju sodišča ne zadostuje, da se strankam vroči zgolj zapisnik s seje. V konkretnem primeru je bil na drugi stopnji sicer izdan akt v obliki sklepa, ki pa zopet nima vseh sestavin, saj manjka pravni pouk. V ponovljenem postopku bo morala tožena stranka pri odločanju na prvi stopnji odločiti na tak način, da se toženi stranki izda akt v obliki upravne odločbe, pred izdajo akta bo potrebno tožečo stranko seznanimi z vsemi dejstvi, pomembnimi za izdajo odločbe in ji dati možnost, da se o njih izjavi in šele potem bo lahko prvostopenjski organ odločal o zadevi. Tožečo stranko bo potrebno pred odločitvijo seznanimi z vsemi morebitnimi zadržki, ki jih ima tožena stranka glede dodelitev sredstev. Upravni akt pa bo potrebno tudi ustrezno obrazložiti v skladu z navodili te sodbe, tako da se ga bo dalo preizkusiti.

Sodišče je tožbi ugodilo in izpodbijani akt odpravilo na podlagi 3. točke 1. odstavka 64. člena ZUS-1, ker so bila kršena pravila postopka. Glede na to, da je bil razlog za ugoditev tožbi kršitev pravil postopka, se sodišče do vseh navedb tožeče in tožene stranke ni opredeljevalo.

Sodišče v navedeni zadevi ni opravilo glavne obravnave, kot je predlagala tožeča stranka, saj je že na podlagi tožbe, izpodbijanega akta ter upravnih spisov očitno, da je potrebno tožbi ugoditi in upravni akt odpraviti na podlagi 1. odstavka 64. člena ZUS-1, v upravnem sporu pa ni sodeloval tudi stranski udeleženec z nasprotnimi interesi (1. alineja 2. odstavka 59. člena ZUS-1).

K točki 2 izreka:

Ker je sodišče tožbi ugodilo in izpodbijani upravni akt odpravilo, pripada tožeči stranki skladno s 3. odstavkom 25. člena ZUS-1 pavšalni znesek povračila stroškov upravnega spora v skladu z 2. odstavkom 3. člena Pravilnika o povrnitvi stroškov tožniku v upravnem sporu (Uradni list RS št. 24/07), ki določa, da če je bila zadeva rešena na seji in je tožnika v postopku zastopal pooblaščenec, ki je odvetnik, se mu priznajo stroški v višini 350 EUR.