

Sodišče: Vrhovno sodišče

Oddelek: Upravni oddelek

ECLI: ECLI:SI:VSRS:2023:X.IPS.41.2022

Evidenčna številka: VS00069382

Datum odločbe: 06.09.2023

Opravična številka II.stopnje: UPRS Sodba II U 324/2018-19

Senat: Brigita Domjan Pavlin (preds.), dr. Erik Kerševan (poroč.), Andrej Kmecl

Področje: JAVNI RAZPISI

Institut: dopuščena revizija - nepovratna finančna sredstva - javni poziv - vračilo prejetih sredstev - namen javnega poziva - sprememba lastništva avtomobila - finančni leasing - razlaga zakonske norme - ugoditev tožbi - zavrnitev revizije

Zveza: ZVO-1 člen 146h, 146h/1, 146h/1-6

Jedro

Ker je javni poziv, izdan na podlagi javnega pooblastila, splošni javnopravni akt, ki je skupaj z zakonom tudi podlaga za izdajo upravnih aktov, so njegove norme javnopravne narave in s tem tudi predmet presoje s strani pristojnega sodišča v upravnem sporu. Tak javni poziv ni enostranska izjava poslovne volje, katerega vsebino bi bil (primarno, edini) pristojen razlagati tisti, ki jo je oblikoval. Iz njegove pravne narave tudi ne izhajajo, da bi ga bil pristojen končno in avtoritativno razlagati upravni organ oziroma nosilec javnega pooblastila kot izdajatelj, temveč je – tako kot za druge splošne pravne norme – za avtoritativno razlago pristojno sodišče. To izhaja tako iz ustavne vloge sodstva kot tudi iz potrebe po učinkovitem sodnem varstvu v upravnem sporu, kjer ena (tožena) stranka ne more imeti procesno močnejšega položaja od nasprotne stranke, seveda pa tudi ne od sodišča (23. in 157. člen Ustave).

Za presojo v obravnavani zadevi ni upoštevana pogodba o izplačilu nepovratne finančne pomoči, sklenjena med strankama, saj ne gre za spor, ki izvira iz pogodbenega razmerja, temveč za upravni spor o zakonitosti upravne odločbe revidenta, sprejeti na podlagi zakonskega pooblastila iz 146. h člena ZVO-1.

V obravnavani zadevi je pomembno, da temelj odločitve o odvzemu pravice do dodeljenih sredstev ne more biti zgolj določba Javnega poziva. Glede na javno pooblastilo iz prvega odstavka 146. d člena ZVO-1 "Sklad z javnim pozivom določi zlasti skupni obseg sredstev, pogoje za njihovo dodelitev, merila za določitev višine sredstev, upravičence in rok za vlaganje vlog." revident torej ni imel nobene zakonske podlage za določanje razlogov za odvzem pravice do dodeljenih sredstev. Kot bistven del javnega pooblastila bi to moralo biti v zakonu izrecno določeno, kar pa v danem primeru ni podano. Nasprotno, saj je primere odvzema pravice do pridobljenih sredstev določil ZVO-1 v 146. h členu in jih torej ni prepustil urejanju z drugimi predpisi ali

splošnimi akti. Zato navedene določbe 4. g točke Javnega poziva ni mogoče uporabiti, kolikor je v nasprotju z zakonom (exceptio illegalis).

Za odločitev je torej pomembna (zgolj) pravilna razlaga 6. točke prvega odstavka 146. h člena ZVO-1. To je treba tudi po presoji Vrhovnega sodišča razlagati tako, da se odvzem pravice do pridobljenih sredstev omejuje na določene kršitve splošnih pogojev poslovanja revidenta, torej na tiste, ki povzročijo, da namen dodeljenih sredstev oziroma namen določila javnega poziva ali javnega razpisa ni bil dosežen. Navedeno pomeni, da je pri odločanju o odvzemu pravice do pridobljenih sredstev ob uporabi 6. točke prvega odstavka 146. h člena ZVO-1 treba pogoje za njihov odvzem razlagati v skladu z namenom javnega poziva.

Izrek

I. Revizija se zavrne.

II. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki v roku 15 dni po prejemu te sodbe povrniti stroške revizijskega postopka v višini 559,98 EUR.

Obrazložitev

1. V obravnavani zadevi gre za vprašanje sodne presoje določb javnega poziva, namenjenega dodelitvi javnih sredstev, v upravnem sporu.

2. Tožeči stranki so bila z odločbo o dodelitvi pravice do nepovratne finančne pomoči z dne 31. 7. 2018, na podlagi javnega poziva 55SUB-EVPO17 - Nepovratne finančne spodbude pravnim osebam za električna vozila (v nadaljevanju Javni poziv) dodeljena nepovratna finančna sredstva za nakup novega vozila na električni pogon. Tožena stranka je kasneje z odločbo, št. 36008-99/2018-9 z dne 25. 9. 2018, odločila, da se tožeči stranki odvzame pravica do dodeljenih sredstev, ker je ravnala nasprotju z besedilom 4. g točke Javnega poziva in vozilo prvič odtujila pred potekom dveh let od prve registracije.

3. Zoper navedeno odločbo tožene stranke z dne 25. 9. 2018 je tožeča stranka vložila tožbo na Upravno sodišče Republike Slovenije, Oddelek v Mariboru (v nadaljevanju Upravno sodišče), ki je na podlagi 4. točke prvega odstavka 64. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) s sodbo tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo.

4. V obrazložitvi svoje sodbe je Upravno sodišče navedlo ugotovitev, da je tožeča stranka vozilo, za nakup katerega je prejela nepovratno finančno spodbudo, registrirala 13. 6. 2018. Nato je 23. 7. 2018 za isto vozilo sklenila pogodbo o finančnem leasingu, zaradi česar je bilo 27. 7. 2018 izdano drugo prometno dovoljenje, v katerem je bila kot lastnik navedena leasing hiša A., d. o. o., kot uporabnik pa tožeča stranka. Pri svoji pravni razlagi je Upravno sodišče navedlo, da tožena stranka skladno z Zakonom o varstvu okolja (v nadaljevanju ZVO-1) dodeljuje sredstva z javnimi pozivi ali javnimi razpisi v skladu s pogoji, določenimi v javnih pozivih. Zakon določa tudi razloge za odvzem že pridobljenih sredstev. Tako izpodbijana odločba tožene stranke temelji na 6. točki prvega odstavka 146. h člena ZVO-1, ki določa, da se *"pravico do pridobljenih sredstev odvzame z odločbo, če upravičenec ne izpolni drugih določil splošnih pogojev poslovanja Sklada glede na namen dodeljenih sredstev oziroma določila javnega poziva ali javnega*

razpisa."

5. Upravno sodišče je presodilo, da iz citirane zakonske določbe izhaja, da je namen dodeljenih sredstev eden od ključnih faktorjev pri presoji, ali so podani razlogi za odvzem pravice do pridobljenih sredstev. Pri tem se je sklicevalo tudi na Uredbo Komisije (EU) št. 651/2014, po kateri je dodeljena državna pomoč vezana na namen uporabe. V obravnavani zadevi je ugotovilo, da so bila namen in predmet obravnavanega Javnega poziva nepovratna finančna sredstva za naložbe v nakup (ali predelavo) okolju prijaznejših vozil za cestni promet, ki bodo prvič po proizvodnji (ali predelavi) registrirana v Republiki Sloveniji. Pri tem je Javni poziv omogočal dve obliki pridobitve takšnega vozila v uporabo, saj je bil vlagatelj vloge lahko bodisi prvi lastnik vozila bodisi prvi zakupnik na podlagi sklenjene pogodbe o finančnem leasingu. Za izpolnitev pogojev za pridobitev navedenih sredstev ni bila ključna pridobitev lastninske pravice, ampak da vlagatelj to vozilo uporablja kot lastnik ali kot leasingojemalec. Namen tega Javnega poziva je bil torej spodbujanje uporabe okolju prijaznejših vozil, zato pri tem ni bilo relevantno, na kakšni podlagi je vlagatelj vloge na javni razpis vozilo uporabljal. Po presoji Upravnega sodišča tako predmetnega besedila 4.g točke Javnega poziva ni mogoče razlagati brez ostalih določb Javnega poziva in njegovega namena kot celote. Ta pa je bil po presoji Upravnega sodišča v predmetni zadevi izpolnjen, saj je tožeča stranka ves čas uporabnica predmetnega vozila, najprej kot lastnica, nato kot leasingojemalka. Ker je tožena stranka pri izdaji izpodbijane odločbe napačno uporabila materialno pravo (določbo 146.h člena ZVO-1), saj pri razlagi ni upoštevala namena Javnega poziva za dodeljevanje nepovratnih finančnih spodbud, je tožeči stranki nezakonito odvzela dodeljena sredstva. Zato je Upravno sodišče tožbi ugodilo in izpodbijano odločbo odpravilo.

6. Tožena stranka je zoper sodbo Upravnega sodišča vložila predlog za dopustitev revizije po 367. členu Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1. Vrhovno sodišče je predlogu delno ugodilo in s sklepom X DoR 166/2022 z dne 18. 8. 2022 dopustilo revizijo glede vprašanja: "*Ali je Upravno sodišče pravilno uporabilo določbo 6. točke prvega odstavka 146.h člena ZVO-1, ko je razlagalo, da navedena določba določa, da je treba pogoje javnega poziva razlagati v skladu z namenom javnega poziva?*"

7. Na tej podlagi je tožena stranka (v nadaljevanju revident) vložila revizijo, v kateri predlaga, naj Vrhovno sodišče s sodbo reviziji ugodi in izpodbijano sodbo Upravnega sodišča odpravi ter tožbo tožeče stranke zoper odločbo tožene stranke zavrne. Podrejeno predlaga, da Vrhovno sodišče s sklepom reviziji ugodi in sodbo Upravnega sodišča razveljavi ter mu zadevo vrne v novo sojenje.

8. Tožeča stranka je vložila odgovor na revizijo, v kateri predlaga, naj Vrhovno sodišče revizijo zavrne in potrdi sodbo Upravnega sodišča. Zahteva tudi povrnitev stroškov revizijskega postopka.

K I. točki izreka

9. Revizija ni utemeljena.

Dejansko stanje v zadevi

10. Dejansko stanje, na katero je pri svoji revizijski presoji Vrhovno sodišče vezano, je v zadevi med strankama nesporno. Tožeča stranka je vozilo, ki je bilo predmet nepovratne finančne spodbude po predmetnem Javnem pozivu, registrirala 13. 6. 2018, nato pa je dne 23. 7. 2018 sklenila pogodbo o finančnem leasingu, pri katerem je lastništvo vozila prenesla na leasingodajalca, vozilo pa je ostalo v njeni

nadaljnji uporabi. Zato je bilo 27. 7. 2018 izdano drugo prometno dovoljenje, v katerem je bil kot novi lastnik vozila naveden leasingodajalec (A., d. o. o.), tožeča stranka pa je bila navedena kot uporabnik.

Navedbe revidenta

11. Revident s svojo pravno razlago določbo 6. točke prvega odstavka 146.h člena ZVO-1, ki ureja odvzem podeljene pravice do javnih sredstev, vsebinsko loči v dva pogoja. Skladno s tem navaja, da zakon določa, da se podeljeno pravico odvzame, če upravičenec ne izpolni:

— drugih določil splošnih pogojev poslovanja Sklada glede na namen dodeljenih sredstev oziroma

— določila javnega poziva ali javnega razpisa.

12. V zvezi s tako oblikovanim prvim pogojem revident pojasnjuje, da so Splošni pogoji poslovanja¹ njegov interni akt, ki je splošne narave in velja za njegovo poslovanje v celoti (torej za vse pozive, razpise idr.). Izpolnjevanje določil Splošnih pogojev poslovanja se pri presoji posamezne vloge upošteva glede na namen javnega poziva ali razpisa, na katerega je bila vloga oddana. Če določila Splošnih pogojev poslovanja upošteva namen posameznega poziva ali razpisa niso izpolnjena, se že dodeljena pravica do nepovratne finančne spodbude odvzame. Drug tako oblikovani pogoj iz zadevnega člena pa po stališču revidenta pomeni, da se vselej odvzame dodeljeno pravico tudi, če niso izpolnjena vsa določila javnega poziva ali razpisa, torej vsi z javnim pozivom ali javnim razpisom določeni pogoji. Drugačno tolmačenje bi po njegovem mnenju pomenilo, da pogoji javnega poziva, ki niso povezani z določenim namenom posameznega javnega poziva, niso relevantni in ni potrebno, da so izpolnjeni. Stališče Upravnega sodišča, na katerem izpodbijana sodba temelji, da iz 6. točke prvega odstavka 146. h člena ZVO-I izhaja, da je treba relevantni pogoj javnega poziva razlagati skladno z namenom javnega poziva, je zato napačno. Posledično je napačna tudi ugotovitev, da revidentova odločba o odvzemu pravice temelji na napačni uporabi materialnega prava, in odločitev, da se odločba o odvzemu pravice odpravi.

13. Po stališču revidenta je navedeno določilo 4. g točke Javnega poziva² popolnoma jasno in nedvoumno, zato Upravno sodišče ni imelo podlage, da ga razlaga drugače, kot se glasi. Ni namreč v pristojnosti sodišča, da povsem jasne in nedvoumne pogoje javnega poziva, ki so ga skladno z zakonskimi pooblastili in v zakonsko predvidenih postopkih sprejeli za to z zakonom določeni pristojni organi, samo spreminja, s sklicevanjem na namen, ki naj bi izhajal iz javnega poziva. S svojo presojo v izpodbijani sodbi je po mnenju revidenta Upravno sodišče nezakonito poseglo v pristojnost revidenta — torej izvršilne veje oblasti. Upravno sodišče bi kvečjemu lahko presodilo, da je takšen pogoj Javnega poziva nezakonit ali neustaven, kar bi seveda moralo obrazložiti, zaradi česar se ga ne sme uporabiti, kar pa v obravnavanem primeru ni storilo. Odločitev Upravnega sodišča, ki določenega pogoja za dodelitev spodbude po javnem pozivu, ki je vnaprej določen, popolnoma jasen in enak za vse, ne upošteva oziroma ga razlaga drugače, kot je zapisan, je zato arbitrarna ter ima za posledico neenako obravnavo prijaviteljev.

14. Revident nadalje poudarja, da tudi ni zanemarljivo dejstvo, ki ga Upravno sodišče tudi ni upoštevalo, da sta stranki dne 3. 8. 2018 na podlagi 8. a točke Javnega poziva in prvega odstavka 11. člena Splošnih pogojev poslovanja, sklenili Pogodbo o izplačilu nepovratne finančne pomoči (št. 36008-99/2018 P), ki v svojem 4. členu in 5. členu določa prepoved odtujitve, dolžnost vračila v primeru kršitve te prepovedi ter nadzor, kot izhaja iz zgornjih določil Javnega poziva. S tem je tožeča stranka s podpisom pogodbe v celoti soglašala. Javni poziv in pogodba tako izrecno in konkretno poleg samega namena nakupa novega vozila določata tudi prepoved odtujitve v obdobju 2 let od prve registracije vozila, sankcije za primer kršitve te

prepovedi ter omogočata revidentu nadzor nad izvajanjem vseh določenih pogojev Javnega poziva. Upravno sodišče pa je svojo odločitev utemeljilo le glede na zelo ozko določenem namenu dodeljenih sredstev, pri tem pa povsem spregledalo druga konkretno zapisana določila Javnega poziva in sklenjene pogodbe.

15. Revident poudarja, da pojma lastninske pravice ne gre enačiti s pojmom posesti. Upravno sodišče pa z Javnim pozivom določeni opciji financiranja ne ločuje ustrezno. Javni poziv (3. alineja točke 8. c) in pogodba (prvi odstavek 4. člena) določata le eno izjemo, pri kateri je prenos lastništva dovoljen, in sicer če se prekine pogodba o finančnem leasingu na način, da postane prejemnik pomoči lastnik vozila, kar pa se v primeru obravnavanega vozila ni zgodilo. Zato je zadevno transakcijo (t.i. *sale and lease back*), ki je pripeljala do spremembe lastništva vozila in do njegove ponovne registracije, šteti za kršitev pogojev javnega poziva in pogodbenih določil.

16. Določbe Javnega poziva so po stališču revidenta jasne in razen že omenjene ne dopuščajo nobene izjeme: do odtujitve vozila ne sme priti prej, kot po dveh letih od prve registracije. Kar po eni strani preprečuje preprodajo vozil in po drugi strani možnost zlorabe, zlasti morebitnega izigravanja pogojev, ki jih mora izpolnjevati prejemnik pomoči za udeležbo v postopku poziva, predvsem pa zagotavlja pravno varnost in enako obravnavo vseh vlagateljev, zato drugačno tolmačenje — delanje izjem za enega vlagatelja - ne bi bilo niti legitimno niti legalno. Glede na navedeno so povsem nerelevantne navedbe Upravnega sodišča, da se uporabnik ni spremenil.

17. Revident navaja, da mora biti naložba v celoti v skladu s pogoji javnega poziva in ob tem poudarja, da namen Javnega poziva ni bil le nakup okolju prijaznejših vozil, temveč tudi izvedba nove naložbe, tj. nakup vozila, katerega prva registracija po proizvodnji bo opravljena v Republiki Sloveniji. Ekološki namen Javnega poziva je torej omejen tudi z drugimi, z Javnim pozivom določenimi pogoji.

Navedbe tožeče stranke v odgovoru na revizijo

18. Tožeča stranka v odgovoru na revizijo izraža prepričanje, da je ključnega pomena namenska razlaga kateregakoli pravnega pravila kakor tudi pogodbenega določila in v danem primeru tudi Javnega poziva. Revident v reviziji zmotno označuje določilo obravnavanega Javnega poziva kot povsem jasno in nedvoumno (s sklicevanjem na eno samo prvostopenjsko sodbo), nato pa odreka Upravnemu sodišču funkcijo presoje ter jo označi kot spreminjanje jasnih in nedvoumnih pogojev Javnega poziva, ki ga je sprejel skladno z zakonskimi pooblastili pristojni organ (revident).

19. Po stališču tožeče stranke Upravno sodišče ni spreminjalo pogojev Javnega razpisa, temveč jih je v dani situaciji po pravnem sredstvu tožeče stranke, ki je zahtevala sodno varstvo, razlagalo in o njih presojalo. Natančneje, presojalo je, ali dejanska situacija položaja tožeče stranke ustreza dispoziciji iz 6. točke prvega odstavka 146. h člena ZVO-1, da bi ji bilo mogoče naložiti sankcijo izgube pravice do subvencije.

20. Nečesa, kar je nedvoumno in jasno, ni treba razlagati, vendar to v zvezi s presojo v obravnavani zadevi ni podano. Tožeča stranka meni, da je 6. točko prvega odstavka 146. h člena ZVO-1 treba razlagati tako, da vsebuje presojo namena dodeljenih sredstev. Po njenem prepričanju je ubeseditev obravnavne pravne norme takšna, da se pojem »namen« nanaša tako na dodeljena sredstva kot na določila javnega poziva ali javnega razpisa. Zapisano drugače, norma bi se po mnenju tožeče stranke z več abundance v izražanju lahko glasila tudi tako: »...ne izpolni drugih določil splošnih pogojev poslovanja Sklada glede na *namen*

dodeljenih sredstev oziroma glede na *namen* določila javnega poziva ali javnega razpisa.«

21. To po stališču tožeče stranke pomeni, da je treba opraviti poglobljeno vsebinsko presojo, zakaj je nek pogoj v razpisu, na podlagi kakšnega namena. Strinja se s presojo Upravnega sodišča, da je ta v preprečevanju zlorab, ko bi se zgolj izkoristilo subvencijo — namen je torej, da se vzpodbudi nabava in tudi nadaljnja uporaba takšnega vozila s strani tistega, ki je vozilo nabavil.

22. Vse to pa je bilo v tej zadevi izpolnjeno in nobene zlorabe ni bilo. Tožeča stranka je namreč od prvega trenutka pa vse do poteka dveh let bila uporabnik vozila, to je bilo tudi uradno vpisano v prometnem dovoljenju in je imela le ona za svoje potrebe na voljo uporabljati to vozilo. Ni torej preprodala vozila in »pokasirala« subvencije, enako tega ni storil financer (leasingodajalec), subvencija se v dveh letih ni zahtevala več kot enkrat. Vse to pa jasno kaže, da ni bilo nobene zlorabe in da je bil namen v celoti ohranjen. Prav takšne uporabnike ali lastnike in takšne dejanske situacije pa je potrebno ločevati od dejanskih zlorab, katerim je namenjena norma oziroma sankcija iz 6. točke prvega odstavka 146. h člena ZVO-1.

23. Tožeča stranka se tudi ne more strinjati z revizijsko navedbo, da je Upravno sodišče nezakonito poseglo v pristojnost tožene stranke — izvršilne veje oblasti. Po tej logiki bi bilo vsako odločanje Upravnega sodišča, ki nudi sodno varstvo strankam upravnih postopkov, poseg v pristojnost izvršilne veje oblasti in ne bi bila sploh mogoča presoja postopkov upravnih organov.

24. Tožeča stranka je torej prepričana, da je Upravno sodišče pravilno uporabilo določbo 6. točke prvega odstavka 146. h člena ZVO-1, ko je razlagalo, da navedena določba določa, da je treba pogoje javnega poziva razlagati v skladu z namenom javnega poziva in da je pravilno presodilo, da ne more biti v nasprotju z namenom pogojev (ki se trudijo preprečiti zlorabe in nenamensko porabo subvencije), če isti uporabnik celotno dano obdobje uporablja avtomobil in če ne gre za nikakršno preprodajo ali špekulacijo.

Presoja Vrhovnega sodišča

Splošno o pravni naravi javnega poziva

25. Izhodišče za presojo obravnavane zadeve je vprašanje pravne narave Javnega poziva. Javni poziv je enako kot javni razpis pravni mehanizem za dodeljevanje javnih sredstev v javnem interesu. Gre za splošni javnopravni akt, ki ga sprejme pristojni subjekt na podlagi zakonskega javnega pooblastila pri izvrševanju javne funkcije, predvsem razvojne funkcije uprave. Ker gre za prenos oblastvenih nalog uprave (121. člen Ustave), je pri oblikovanju javnega poziva ali javnega razpisa nosilec takega javnega pooblastila dolžan ostati v mejah tega pooblastila tako po obsegu kot tudi po vsebini urejanja.³ Pri tem oblikovanju ne sme posegati v določbe zakonov in podzakonskih predpisov, prav tako pa tudi ne v določbe Ustave, vključno z načeli pravnega urejanja, ki jih ta določa (npr. prepoved arbitrarnosti iz 2. člena Ustave).⁴ Prekoračitev javnega pooblastila oziroma neskladnost z višjimi pravnimi akti je tudi del upravnosodne presoje (125. člen Ustave).⁵

26. S tem, da odločanje o dodelitvi sredstev temelji na zasledovanju javnega interesa, se to delovanje loči od zasebnopravnega poslovanja, torej delovanja, ko (tudi javnopravni) subjekt zasleduje zgolj običajne pravnoposlovne cilje (npr. ustvarjanje dohodka). Zato je tudi odločitev o dodelitvi sredstev, izdana na podlagi Javnega poziva, upravni akt, ki je lahko predmet presoje v upravnem sporu (2. člen ZUS-1).⁶ Pri tem pa je pomembno poudariti, da je za izdajo upravnega akta potrebna zakonska podlaga, torej javno

pooblastilo za izdajo posamičnega akta, saj ta ne more ne formalno in ne po vsebini temeljiti zgolj na podzakonskem predpisu, še toliko manj pa le na splošnih pogojih ali javnem pozivu (četrti odstavek 153. člena Ustave).⁷

27. Ker je javni poziv, izdan na podlagi javnega pooblastila, splošni javnopravni akt, ki je skupaj z zakonom tudi podlaga za izdajo upravnih aktov, so njegove norme javnopravne narave in s tem tudi predmet presoje s strani pristojnega sodišča v upravnem sporu. Tak javni poziv ni enostranska izjava poslovne volje, katerega vsebino bi bil (primarno, edini) pristojen razlagati tisti, ki jo je oblikoval. Iz njegove pravne narave tudi ne izhaja, da bi ga bil pristojen končno in avtoritativno razlagati upravni organ oziroma nosilec javnega pooblastila kot izdajatelj, temveč je – tako kot za druge splošne pravne norme – za avtoritativno razlago pristojno sodišče. To izhaja tako iz ustavne vloge sodstva kot tudi iz potrebe po učinkovitem sodnem varstvu v upravnem sporu, kjer ena (tožena) stranka ne more imeti procesno močnejšega položaja od nasprotne stranke, seveda pa tudi ne od sodišča (23. in 157. člen Ustave). Zato je zmotno zatrjevanje revidenta, da je Upravno sodišče prekoračilo svoje pristojnosti in nedopustno poseglo v izvršilno vejo oblasti s tem, ko je Javni poziv razlagalo drugače, kot sam revident.

28. Tudi enakost vseh pravnih položajev vlagateljev vlog oziroma prejemnikov navedenih sredstev je mogoče v upravnem sporu presojati zgolj na podlagi pravilne razlage prava s strani sodišča in ne zgolj prakse organa ali nosilca javnega pooblastila, kot to trdi revident. To, da Upravno sodišče sprejme drugačno razlago zakona ali javnega poziva, kot jo je v svoji praksi sprejel upravni organ ali nosilec javnega pooblastila, ne pomeni vzpostavljanja nedopustne neenakosti med strankami, temveč (le) nezakonitost dotedanje upravne prakse – toliko bolj, če je le ta potrjena tudi s strani Vrhovnega sodišča kot najvišjega sodišča v državi (127. člen Ustave).

Pravna razlaga uporabljenih določb ZVO-1 in Javnega poziva

29. Uvodoma je treba zavrniti revidentov ugovor, da je za presojo v obravnavani zadevi upoštevana tudi pogodba o izplačilu nepovratne finančne pomoči, sklenjena med strankama, saj ne gre za spor, ki izvira iz pogodbenega razmerja, temveč za upravni spor o zakonitosti upravne odločbe revidenta, sprejeti na podlagi zakonskega pooblastila iz 146. h člena ZVO-1. Dejstvo, da je revident v zvezi s sporno zadevo sprejel upravni akt, s katerim je enostransko, oblastveno posegel v pravni položaj tožeče stranke, narekuje tudi javnopravno podlago in vrsto spora, ki se vodi zoper ta akt, torej upravni spor. To velja tudi za presojo pravilnosti izpodbijane sodbe Upravnega sodišča v revizijskem postopku pred Vrhovnim sodiščem.

30. V obravnavani zadevi je pomembno, da temelj odločitve o odvzemu pravice do dodeljenih sredstev ne more biti zgolj določba Javnega poziva.⁸ Glede na javno pooblastilo iz prvega odstavka 146. d člena ZVO-1 "*Sklad z javnim pozivom določi zlasti skupni obseg sredstev, pogoje za njihovo dodelitev, merila za določitev višine sredstev, upravičence in rok za vlaganje vlog.*" revident torej ni imel nobene zakonske podlage za določanje razlogov za odvzem pravice do dodeljenih sredstev. Kot bistven del javnega pooblastila bi to moralo biti v zakonu izrecno določeno, kar pa v danem primeru ni podano. Nasprotno, saj je primere odvzema pravice do pridobljenih sredstev določil ZVO-1 v 146. h členu in jih torej ni prepustil urejanju z drugimi predpisi ali splošnimi akti. Zato navedene določbe 4. g točke Javnega poziva ni mogoče uporabiti, kolikor je v nasprotju z zakonom (*exceptio illegalis*).

31. Za odločitev je torej pomembna (zgolj) pravilna razlaga 6. točke prvega odstavka 146. h člena ZVO-1, katere vsebina je sporna tudi med strankama. Kot že navedeno ta določa, da pravico do pridobljenih

sredstev revident (Sklad) odvzame z odločbo, če upravičenec "*ne izpolni drugih določil splošnih pogojev poslovanja Sklada glede na namen dodeljenih sredstev oziroma določila javnega poziva ali javnega razpisa.*" Za razlago te norme pa je seveda mogoče uporabiti vse ustaljene metode razlage prava.

32. Tako je mogoče pritrđiti tožeči stranki, da navedena pravna norma ni tako jasna, da ne bi potrebovala razlage (*in claris non fit interpretatio*). Tako je že med strankama sporna jezikovna razlaga o tem, ali je treba pri presoji neizpolnjevanja določil splošnih pogojev poslovanja revidenta besedo "namen" upoštevati v ožjem ali širšem smislu, torej ali se "namen" nanaša le na dodeljena sredstva ali tudi na določila javnega poziva (ali javnega razpisa).

33. Z vidika sistemske razlage je treba pritrđiti Upravnemu sodišču, da je v primeru odločanja o odvzemu pravice do pridobljenih sredstev kršitev splošnih pogojev poslovanja revidenta treba povezovati tudi s presojo, ali je bil kršen namen (posameznega) določila Javnega poziva. Namenska uporaba sredstev je poudarjena v celotni določbi 146.h člena.⁹ Ob tako ozki razlagi, kot jo zagovarja revident, pa bila določitev drugega dela citiranega pogoja iz 6. točke prvega odstavka tega člena odvečna: če bi zadoščala za odvzem pravice do pridobljenih sredstev že okoliščina, da upravičenec "*ne izpolni drugih določil splošnih pogojev poslovanja Sklada*", bi bilo povsem nesistemsko in nepotrebno dodajanje omejitve "*glede na namen dodeljenih sredstev oziroma določila javnega poziva ali javnega razpisa.*" Enako velja tudi z vidika teleološke razlage, torej namena navedene norme. Vrhovno sodišče lahko pritrđi tožeči stranki, da je navedena norma namenjena preprečevanju zlorab pri pridobivanju navedenih sredstev in da je treba za odvzem pravice do pridobljenih sredstev ugotoviti, ali je bil namen njihove dodelitve v konkretnem primeru kršitve vseeno dosežen. Zato Vrhovno sodišče ne more slediti stališču revidenta, da je treba navedeno določbo razlagati ekstenzivno tako, da za odvzem navedene pravice zadošča vsaka kršitev obveznosti iz splošnih pogojev poslovanja v povezi z javnim pozivom.

34. Razlaga pogojev za odvzem pravice do podeljenih sredstev je lahko strožja od presoje pogojev za dodeljevanje teh sredstev, tako da revidentu ni mogoče slediti v enačenju obeh situacij. Povsem logično je, da se vlagatelju vloge na javni poziv na podlagi ZVO-1 ne podeli sredstev, če pogojev ne izpolnjuje. Odvzem sredstev na podlagi 146. h člena ZVO-1 pa temelji na presoji (preteklega) ravnanja osebe, ki je sredstva že pridobila in uporabila in je pri tem izhajala iz pravilnosti in zakonitosti svojega ravnanja (*bona fidei*), ki ga kasneje ni mogoče več spremeniti ali prilagoditi drugačnemu pravnemu naziranju (revidenta). Pri tem ni nepomembno, da jo z odvzemom teh sredstev lahko doletijo hujše posledice, kot če ji ta sredstva sploh ne bi bila dodeljena (in se za investicijo sploh ne bi odločila itd.) Zato je razumna razlaga zakona, ki odvzem pravice do pridobljenih sredstev omejuje na določene kršitve splošnih pogojev poslovanja revidenta, torej na tiste, ki povzročijo, da namen dodeljenih sredstev oziroma namen določila javnega poziva ali javnega razpisa ni bil dosežen.

35. Odgovor na revizijsko vprašanje je torej, da je pri odločanju o odvzemu pravice do pridobljenih sredstev ob uporabi 6. točke prvega odstavka 146.h člena ZVO-1 treba pogoje za njihov odvzem razlagati v skladu z namenom javnega poziva.

Uporaba v konkretnem primeru

36. V obravnavani zadevi je nesporno prišlo do situacije, ko je prvotni lastnik vozila, za katera je na Javnem pozivu prejel nepovratna sredstva, postal kmalu po tem zakupnik (leasingojemalec) tega vozila ter da je torej ves čas bil uporabnik tega vozila. Javni poziv je tako dejanje izrecno prepovedoval, saj je določal prepoved odtujitve naložbe, ki je bila predmet nepovratne finančne spodbude (4. g točka), torej da

mora vozilo mora najmanj 2 leti po prvi registraciji vozila ostati registrirano in v lasti prejemnika nepovratne finančne spodbude in sankcijo vračila prejetih sredstev, če do take odtujitve pride.

37. Vendar pa je, kot navedeno, podlaga za izdajo odločbe o odvzemu pravice do pridobljenih sredstev 146. h člen ZVO-1. Zato je treba navedeno zahtevo iz Javnega poziva in določbo o njeni sankciji uporabiti le v zakonskem okviru ob pravilni razlagi navedene zakonske določbe, saj Javni poziv kot splošni javnopravni akt, izdan na podlagi javnega pooblastila, ne more ne vsebinsko in ne formalno presegati zakonskih pravnih norm zakona, torej ZVO-1.

38. Kot že navedeno (zgoraj, 30. točka obrazložitve), v zakonskem javnem pooblastilu iz 146. d člena ZVO-1 ni bilo določeno, da bi Javni poziv lahko urejal odvzem pravice do podeljenih sredstev, zato ga v tem delu ni mogoče uporabiti. Tudi ob (ekstenzivni) razlagi javnega pooblastila, da je navedena dvoletna prepoved spremembe lastništva in registracije iz 4. g. točke Javnega poziva del "*pogojev za dodelitev sredstev*", ki se po javnem pooblastilu lahko določijo z javnim pozivom, pa – kljub nesporni kršitvi te prepovedi – zakonski razlogi za odvzem pravice do dodeljenih sredstev iz 6. točke 146. h člena ZVO-1 niso izpolnjeni. Treba je namreč pritrčiti tožeči stranki, je bil kljub navedeni kršitvi dosežen namen dodelitve sredstev, saj je bilo na podlagi Javnega poziva ter pridobljenih sredstev kupljeno ustrezno vozilo, ki ga je tožeča stranka ves čas uporabljala, najprej kot lastnik in potem kot leasingojemalec. Prav tako ni bilo poseženo v namen navedene prepovedi iz določila 4. g točke Javnega poziva, ki je prav v tem, da ne pride do špekulacij in preprodaj vozil, za katera so bila prejeta javna sredstva, kot to pravilno poudarja tožeča stranka. Niti iz ugotovljenega dejanskega stanja niti iz navedb revidenta ne izhajajo, da bi bila pravica do pridobljenih sredstev odvzeta zaradi zlorabe, špekulacije ali druge oblike nedovoljenega ravnanja tožeče stranke, ki bi posegla v namen Javnega poziva.

39. Pri tem ni nepomembno, kar navaja sam revident in poudarja tožeča stranka, da je po samem Javnem pozivu dovoljena temu povsem primerljiva situacija, saj je prenos lastništva dovoljen, če gre za odpoved finančnega lizinga zaradi odkupa vozila s strani vlagatelja (tretja alineja 8. c točke).

40. Ker je glede na navedeno izpodbijana sodba pravilna in zakonita, je Vrhovno sodišče revizijo zavrnilo (92. člen ZUS-1).

K II. točki izreka

41. Revident z revizijo ni uspel, zato je dolžan tožeči stranki povrniti priglašene stroške revizijskega postopka. Vrhovno sodišče je stroške odmerilo na podlagi 154. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1, odmerjeni pa so skladno z Odvetniško tarifo (v nadaljevanju OT), upošteva, da gre za neocenljivo zadevo. Vrhovno sodišče je tožeči stranki priznalo: 750 točk za odgovor na revizijo (4. točka tarifne številke 34) in 2 % materialnih stroškov v višini 15 točk (tretji odstavek 11. člena OT), skupaj 765 točk oziroma 459,00 EUR, vse povečano za 22 % DDV v znesku 100,98 EUR, kar skupaj znaša 559,98 EUR.

Odločitev senata

42. Vrhovno sodišče je odločalo v senatu, navedenem v uvodu odločbe. Odločitev je sprejelo soglasno.

¹ Splošni pogoji poslovanja Eko sklada, Slovenskega okoljskega javnega sklada, št. 0141-1/2010-5 z dne 22. 4. 2010.

² Ta določa: "Vozilo mora najmanj 2 leti po prvi registraciji vozila ostati registrirano in v lasti prejemnika nepovratne finančne spodbude. Če se ugotovi, da prejemnik vozilu ni podaljšal registracije oziroma je vozilo odtujil prej kot v dveh letih, mora prejeta sredstva vrniti Eko skladu z zakonskimi zamudnimi obrestmi, obračunanimi za obdobje od prejema do vračila neupravičeno pridobljene nepovratne finančne spodbude. V primeru, da se vozilo v obdobju dveh let od prve registracije odjavi iz prometa zaradi višje sile, je treba priložiti policijski zapisnik oziroma drug ustrezen dokument, ki izkazuje nastanek višje sile."

³ O tem Vrhovno sodišče tudi v sodbi X Ips 357/2015 z dne 5. 4. 2017.

⁴ Tako je v praksi Vrhovno sodišče že izločilo iz uporabe pogoj javnega razpisa, ki je bil nerazumen in v nasprotju s 14. členom Ustave, sodba X Ips 45/2021 z dne 2. 3. 2022. Glej tudi prvi odstavek 153. člena in peto alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave.

⁵ Sodniki so pri opravljanju sodniške funkcije neodvisni. Vezani so na ustavo in zakon.

⁶ Glej npr. sklep Vrhovnega sodišča I Up 40/2022 z dne 31.03.2022.

⁷ Tako zakonsko javno pooblastilo vsebuje tudi 146. g člen ZVO-1.

⁸ Podobno tudi Vrhovno sodišče v sodbi X Ips 56/2021 z dne 9. 11. 2022.

⁹ Glej tudi 1. točko prvega odstavka: "pridobljenih sredstev deloma ali v celoti ne uporabi za namen, določen z odločbo" in 5. točko prvega odstavka: "onemogoči ali ovira nadzor nad namensko uporabo pridobljenih sredstev".

Datum zadnje spremembe: 26.09.2023