



Številka: Up-217/14-22

Datum: 7. 2. 2018

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Slovenske karitas, Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Kukar in partnerji, o. p., d. o. o., Ljubljana, na seji 7. februarja 2018.

odločilo:

- 1. Sodba Vrhovnega sodišča št. X Ips 409/2012 z dne 18. 12. 2013 in sodba Upravnega sodišča št. I U 669/2011 z dne 21. 8. 2012 se razveljavita in zadeva se vrne Upravnemu sodišču v novo odločanje.**
- 2. Pritožnica sama nosi svoje stroške postopka z ustavno pritožbo.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (v nadaljevanju Urad) je s sklepom zavrnil pritožnično vlogo na Javni razpis za sofinanciranje informativno-komunikacijskih izobraževalnih dejavnosti nevladnih organizacij o evropskih zadevah v letu 2011 (v nadaljevanju Javni razpis), ker ni izpolnjevala pogoja statusne organiziranosti iz 3. točke tega razpisa, tj. da gre za nevladno organizacijo, ustanovljeno na podlagi Zakona o društvih (Uradni list RS, št. 64/11 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZDru-1), Zakona o ustanovah (Uradni list RS, št. 70/05 – uradno prečiščeno besedilo in 91/05 – popr. – v nadaljevanju ZU) ali Zakona o zavodih (Uradni list RS, št. 12/91 in 8/96 – v nadaljevanju ZZ) – samo zasebni zavodi, ki imajo sedež na ozemlju Republike Slovenije. Pritožnično pritožbo zoper ta sklep je Urad zavrnil kot neutemeljeno, ker naj bi bila

pritožnična pravnoorganizacijska oblika "verska skupnost in podobne verske organizacije" in ne nevladna organizacija, ustanovljena na podlagi ZDru-1, ZU ali ZZ.

2. Odločitvi Urada je pritožnica izpodbijala s tožbo, ki jo je Upravno sodišče zavrnilo, Vrhovno sodišče pa je zavrnilo tudi pritožnično revizijo zoper sodbo Upravnega sodišča. Po presoji sodišč je Urad, ob odsotnosti pravnih podlag, ki bi opredeljevale pojem nevladne organizacije, pogoje za sodelovanje teh organizacij na Javnem razpisu določil skladno s Pravilnikom o postopkih za izvrševanje proračuna Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 50/07, 61/08 in 3/13 – v nadaljevanju Pravilnik). Po oceni sodišč Urad z določitvijo zakonov, na podlagi katerih je štel, da imajo na Javni razpis prijavljeni kandidati status nevladnih organizacij, ni kršil namena Javnega razpisa, prav tako pa tudi ne 14. člena Ustave, saj ob formalno neopredeljenem pojmu nevladne organizacije ni ustvaril nedopustnega razlikovanja med nevladnimi organizacijami, temveč je upravičene subjekte zgolj opredelil. Z določitvijo spornega pogoja Urad tudi ni kršil 13. člena Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (Zakon o ratifikaciji Sporazuma med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih, Uradni list RS, št. 13/04, MP, št. 4/04 – v nadaljevanju Sporazum). Po stališču revizijskega sodišča namreč ta določba Sporazuma dobrodelnim in socialnim cerkvenim ustanovam in organizacijam zagotavlja izenačenost z drugimi podobnimi dobrodelnimi organizacijami v državi le ob izpolnjevanju enakih pogojev v vsakem konkretnem primeru, pri čemer njihov položaj ne sme biti slabši zgolj zato, ker gre za cerkvene ustanove in organizacije. Sporni razpisni pogoj tudi ni bil določen v nasprotju z Uredbo (ES) št. 1905/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. decembra 2006 o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 378, 27. 12. 2006, str. 41–71), saj se ta nanaša na financiranje ukrepov za podporo sodelovanju z državami prejemnicami pomoči Odbora za razvojno pomoč OECD iz neevropskih držav, čemur pa Javni razpis ni bil namenjen. Prav tako sporni razpisni pogoj tudi ni bil določen v nasprotju z določbami Odločbe Sveta z dne 27. novembra 2009 o evropskem letu prostovoljnih dejavnosti za spodbujanje aktivnega državljanstva (2011) (2010/37/ES) (UL L 17, 22. 1. 2010, str. 43–49), saj je Javni razpis glede na svoj namen tem določbam sledil, z določitvijo pogoja o statusni organiziranosti prijaviteljev pa od teh podlag ni odstopil. Po mnenju Vrhovnega sodišča Urad tudi ni bil dolžan upoštevati pravil, ki veljajo za določitev subjektov, upravičenih do sofinanciranja iz sredstev Evropske unije (v nadaljevanju EU), saj v Javnem razpisu ni bilo navedeno, da bodo izbrani projekti sofinancirani s sredstvi EU.

3. Pritožnica navaja, da spada med dobrodelne in socialne ustanove oziroma organizacije Katoliške cerkve v Republiki Sloveniji, ki zaradi lažjega izpolnjevanja svojega karitativnega poslanstva deluje v pravnoorganizacijski obliki "verska skupnost in podobne verske organizacije". Ker je registrirana v skladu s slovensko zakonodajo in ima status humanitarne organizacije ter je vpisana v seznam prostovoljskih organizacij, naj bi spadala med nevladne organizacije, ki jim je bil Javni razpis namenjen. Namen tega razpisa naj bi bil nevladne organizacije v Republiki Sloveniji povabiti k aktivnemu

sodelovanju pri osveščanju, informiranju, izobraževanju in vključevanju prebivalcev Slovenije v javno razpravo o nekaterih aktualnih vladnih in evropskih tematikah. Določitev pogoja, ki je prijavo na ta razpis omogočal le nevladnim organizacijam, ustanovljenim na podlagi ZDru-1, ZU in ZZ, naj ne bi bila skladna s tem namenom, temveč naj bi bila politično motivirana, samovoljna in arbitrarna. Pritožnica navaja, da niti iz Javnega razpisa niti iz izpodbijanih odločitev ne izhajajo razumni razlogi, ki bi glede na namen Javnega razpisa utemeljevali razlikovanje med nevladnimi organizacijami, ki delujejo kot društva, ustanove ali zasebni zavodi, in pravnoorganizacijsko obliko pritožnice. Odsotnost opredelitve pojma nevladne organizacije v našem pravnem redu ne bi smela biti razlog za pritožnično neenako obravnavanje. Ker naj bi ji bila z določitvijo spornega pogoja v nasprotju z namenom Javnega razpisa in v nasprotju s 13. členom Sporazuma onemogočena enaka obravnava pri kandidiranju za pridobitev javnih sredstev v primerjavi z drugimi podobnimi humanitarnimi organizacijami, naj bi bili pritožnici kršeni pravici iz drugega odstavka 14. člena in 22. člena Ustave. Stališče sodišč, da Pravilnik omogoča Uradu po lastni presoji določiti pogoje za kandidiranje na javnem razpisu, naj bi bilo v neskladju s 87. členom in drugim odstavkom 120. člena v zvezi s četrtem odstavkom 153. člena Ustave, saj naj bi pogoje javnega razpisa lahko določil le zakon ali na njem temelječ predpis. Določitev spornega pogoja naj bi kršila določbe Zakona o verski svobodi (Uradni list RS, št. 14/07 in 100/13 – ZVS), nedopustno pa naj bi posegala tudi v enakopravnost verskih skupnosti in svobodo njihovega delovanja iz drugega odstavka 7. člena v zvezi z 41. in 35. členom Ustave ter v pravico do svobode izražanja iz 39. člena Ustave. Pritožnica zatrjuje tudi kršitev pravic iz 10., 11. in 21. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (UL C 202, 7. 6. 2016) ter tretjega odstavka 17. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 202, 7. 6. 2016), saj naj bi ji Urad z določitvijo spornega pogoja onemogočil sodelovanje pri pripravi projektov, ki so del politik EU. Pritožnica navaja še, da je Urad v javnih razpisih za sofinanciranje informativno-komunikacijskih in izobraževalnih projektov v letih 2012, 2013 in 2014 očitane kršitve sicer delno odpravil, tako da ji je z določitvijo drugačnih pogojev za prijavo omogočil sodelovanje na teh razpisih, vendar le kot humanitarni organizaciji, ne pa tudi kot nevladni verski organizaciji.

4. Ustavno sodišče je s sklepom št. Up-217/14 z dne 26. 10. 2015 ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo in skladno s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) o tem obvestilo Vrhovno sodišče. V skladu z drugim odstavkom navedenega člena je ustavno pritožbo poslalo v odgovor nasprotni udeleženci v upravnem sporu, Republiki Sloveniji. Ta v odgovoru na ustavno pritožbo navaja, da so bili pogoji za sodelovanje na Javnem razpisu vnaprej in javno objavljeni ter so veljali za vse vlagatelje enako, med izbirnim postopkom pa se niso spreminjali. Vsem, ki so se prijavili na ta razpis, naj bi bila zato v postopku izbire zagotovljena enaka obravnava. Ker naj noben zakon ali podzakonski predpis ne bi urejal pogojev za dodelitev sredstev za sofinanciranje projektov s področij, na katera se je nanašal Javni razpis, naj bi te pogoje Urad določil v Javnem razpisu skladno s Pravilnikom. Ker naj humanitarna dejavnost ne

bi bila predmet Javnega razpisa, pogoj o zahtevani pravnoorganizacijski obliki prijaviteljev na ta razpis pa naj bi bil določen ne glede na njihovo svetovnonazorsko usmeritev, naj bi pritožnica neutemeljeno trdila, da ji je bila prijava na Javni razpis onemogočena zato, ker je dobredelna verska organizacija. Nasprotna udeleženka meni, da iz 13. člena Sporazuma ne izhaja, da mora biti verskim skupnostim in njihovim humanitarnim organizacijam zagotovljeno sodelovanje na vsakem javnem razpisu, tako stališče pa naj ne bi izhajalo niti iz ustaljene ustavnosodne presoje. Navaja, da je bil namen Javnega razpisa zagotoviti sredstva za razpisane projekte tistim nevladnim organizacijam, ki jim niso zagotovljeni drugi viri pridobivanja javnih sredstev. Temu namenu naj bi sledila tudi določitev spornega pogoja. Pritožnici naj bi bilo primarno financiranje zagotovljeno že iz sredstev Fundacije za financiranje invalidskih in humanitarnih organizacij v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju FIHO), kot verska skupnost pa naj bi bila na podlagi zakona upravičena tudi do izplačila posebne namenske državne finančne pomoči za delno plačilo prispevkov za socialno varnost verskih uslužbencev. Društva, ustanove in zasebni zavodi, ki primarno delujejo na področjih dejavnosti, na katere se je Javni razpis nanašal, pa naj možnosti financiranja iz sredstev FIHO ali drugega podobnega vira ne bi imeli. Nasprotna udeleženka navaja še, da je Urad v javnih razpisih za sofinanciranje informativno-komunikacijskih in izobraževalnih projektov v letih 2012, 2013 in 2014 prijavo na te razpise omogočil tudi humanitarnim organizacijam, vendar zaradi drugačnih vsebinskih ciljev namenjanja javnih sredstev v teh letih in ne zato, da bi s tem odpravil očitane kršitve, kot meni pritožnica.

5. Pritožnica odgovarja, da spada med nevladne organizacije tako glede na njihovo opredelitev v Strategiji Republike Slovenije za sodelovanje z nevladnimi organizacijami, ki jo je Vlada sprejela na 40. seji dne 30. 10. 2003, kot tudi glede na opredelitev, ki sta jo sprejela Odbor ministrov pri Svetu Evrope in Evropska komisija. Z določitvijo spornega razpisnega pogoja naj bi ji Republika Slovenija tak status arbitrarno odrekla ter jo obravnavala diskriminacijsko in v nasprotju z lastno strategijo ter mednarodnimi dokumenti. Sporni pogoj naj bi pritožnici, ki je registrirana v skladu s slovenskim pravnim redom, onemogočil prijavo na Javni razpis in ji s tem v nasprotju s 13. členom Sporazuma in drugim odstavkom 14. člena Ustave onemogočil enako obravnavo pri kandidiranju za javna sredstva v primerjavi z drugimi nevladnimi organizacijami, ki glede na naravo razpisa izpolnjujejo bistveno enake pravne in dejanske pogoje kot pritožnica. Pritožnica Ustavnemu sodišču predlaga, naj na podlagi 35. člena ZUstS v zadevi razpiše javno obravnavo.

B. – I.

6. Na podlagi prvega odstavka 50. člena ZUstS lahko vsakdo ob pogojih, ki jih določa ZUstS, vložiti ustavno pritožbo, če meni, da je s posamičnim aktom državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil kršena njegova človekova pravica in temeljna svoboščina. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora vsakdo, kdor zahteva

ustavnosodno varstvo svojih pravic in pravnih interesov, izkazati, da bo ugoditev njegovi zahtevi pomenila zanj določeno pravno korist (izboljšanje pravnega položaja), ki je brez tega ne more doseči. Pravni interes mora biti izkazan tudi za vložitev ustavne pritožbe. Na obstoj pravnega interesa mora Ustavno sodišče paziti po uradni dolžnosti ves čas postopka. Skladno z drugo alinejo prvega odstavka 55.b člena ZUstS se ustavna pritožba zavrne, če pritožnik za odločitev o njej nima pravnega interesa.

7. Pritožnica izpodbija sodni odločbi, s katerima je bila pravnomočno zavrnjena njena prijava na Javni razpis. S Seznama sofinanciranih projektov v letu 2011¹ je razvidno, da je bil izbirni postopek na podlagi Javnega razpisa zaključen že leta 2011, ko so bila med izbrane nevladne organizacije, ki so izpolnjevale v tem razpisu določene pogoje, razdeljena vsa sredstva, ki so bila z Javnim razpisom predvidena za sofinanciranje projektov z razpisanih področij. Zato pritožnica v primeru ugoditve ustavni pritožbi ne bi več izkazovala pravnega interesa za vsebinsko odločanje o njeni prijavi na Javni razpis, saj sredstev, za katera je kandidirala na tem razpisu, ne bi mogla več pridobiti.² Vendar pa to ne pomeni, da v primeru morebitne razveljavitve izpodbijanih sodnih odločb ne bi izkazovala pravnega interesa za ponovno vsebinsko odločanje sodišča o tožbi, s katero je izpodbijala zakonitost odločb Urada o zavrnitvi njene prijave na Javni razpis. Skladno s 64.a členom ZUS-1³ bi namreč pritožnica v tem primeru lahko v upravnem sporu dosegla izdajo sodbe, s katero bi sodišče na podlagi ugotovitve, da je bilo z izpodbijanima upravnima aktoma poseženo v njene pravice ali pravne koristi, ugotovilo nezakonitost teh aktov. V primeru ugoditve ustavni pritožbi bi torej pritožnica izkazovala pravni interes, da sodišče v upravnem sporu ponovno odloči o zakonitosti izpodbijanih odločb Urada. Zato izkazuje pravni interes tudi za odločitev Ustavnega sodišča o ustavni pritožbi. Pri tem tudi

¹ S Seznama sofinanciranih projektov v letu 2011 je razvidno, da je bilo na podlagi Javnega razpisa izbranih dvajset projektov nevladnih organizacij v skupni vrednosti 96.637,00 EUR, pri čemer sta bila s področja, za katero se je prijavila tudi pritožnica, izbrana projekta, za sofinanciranje katerih je bilo skladno z Javnim razpisom namenjenih skupaj 7.200,00 EUR (dostopno na <http://www.arhiv.evropa.ukom.gov.si/si/vseblina/za-nevladne/arhiv-razpisov/javni-razpis-2011/seznam-projektov-2011/index.html>).

² Iz listin, ki jih je pritožnica predložila v postopku z obravnavano ustavno pritožbo, ne izhaja, da je v upravnem postopku na podlagi 304. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP) zaradi rezervacije (dela) sredstev na podlagi Javnega razpisa predlagala izdajo začasnega sklepa za zavarovanje izpolnitve obveznosti. Prav tako tudi ne izhaja, da je v upravnem sporu predlagala izdajo sklepa o začasnih odredbi v smislu drugega (ali tretjega) odstavka 32. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06, 62/10 in 109/12 – v nadaljevanju ZUS-1).

³ Z ureditvijo 64.a člena ZUS-1, ki je bila uveljavljena z Zakonom o dopolnitvah Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 109/12 – ZUS-1B), je zakonodajalec odpravil protiuustavnost ZUS-1, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo z odločbo št. U-I-181/09, Up-860/09, Up-222/10 z dne 10. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 98/11, in OdlUS XIX, 28). Ustavno sodišče je odločilo, da je ZUS-1 v neskladju s prvim odstavkom 23. člena Ustave, ker ni omogočal, da bi posameznik v upravnem sporu lahko zahteval zgolj ugotovitev nezakonitosti upravnega akta. Sprejelo je stališče, da je v primerih, ko so bili upravni akti, ki se izpodbijajo v upravnem sporu, že izvršeni in z njihovo odpravo ne bi bilo mogoče doseči vzpostavitev prejšnjega oziroma drugačnega zakonitega stanja na podlagi ponovljenega postopka odločanja o izdaji upravnega akta, učinkovito sodno varstvo zagotovljeno le z možnostjo vložitve tožbe, s katero bi tožnik lahko zahteval ugotovitev, da je bilo z nezakonitim upravnim aktom poseženo v njegove pravice in pravne koristi.

ni mogoče spregledati, da bi se pritožnica lahko tudi v prihodnje znašla v enakem položaju, upravni organi, kar Urad je, pa morajo pri svojih odločitvah slediti pravnim mnenjem, ki jih v svojih precedenčnih sodnih odločitvah sprejme Vrhovno sodišče.

B. – II.

8. Izpodbijani sodni odločbi sta bili izdani v upravnem sporu, v katerem sta sodišči presojali skladnost vsebine oziroma pogojev Javnega razpisa z zakonom in drugimi upoštevničnimi pravnimi podlagami. Ocenili sta, da je bil Urad skladno z zakonom in Pravilnikom upravičen določiti pogoje za prijavo na Javni razpis v samem tem razpisu ter da je (ob odsotnosti formalne opredelitve pojma nevladne organizacije v našem pravnem redu) bil pogoj, ki je prijavo na ta razpis omogočal le nevladnim organizacijam, ustanovljenim na podlagi ZDru-1, ZU ali ZZ, skladen z namenom Javnega razpisa. Presoja sodišč, da določitev tega pogoja ne krši 13. člena Sporazuma, temelji na stališču, po katerem ta določba Sporazuma dobrodelnim in socialnim cerkvenim ustanovam in organizacijam glede olajšav, pomoči in drugih spodbujevalnih ukrepov zagotavlja izenačitev z drugimi podobnimi dobrodelnimi organizacijami v državi le ob izpolnjevanju enakih pogojev v vsakem konkretnem primeru. V takem primeru pa njihov položaj ne sme biti slabši zgolj zato, ker gre za cerkvene ustanove oziroma organizacije.

9. Pritožnica zatrjuje, da ji tako stališče v nasprotju s 13. členom Sporazuma onemogoča enako obravnavo pri dostopu do javnih sredstev v primerjavi z drugimi nevladnimi organizacijami. Ker naj iz Javnega razpisa in izpodbijanih odločitev ne bi izhajali objektivno utemeljeni razlogi, ki bi glede na namen Javnega razpisa utemeljevali s spornim pogojem določeno razlikovanje med nevladnimi organizacijami, ki so ustanovljene na podlagi zakonov, ki urejajo društva, ustanove ali zasebne zavode na eni strani, in pravnoorganizacijsko obliko pritožnice na drugi strani, naj bi bila pritožnici v postopku Javnega razpisa, v katerem sta bili izdani izpodbijani sodni odločbi, kršena pravica do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče izpodbijani sodni odločbi preizkusilo z vidika spoštovanja te človekove pravice pri sojenju.

10. V skladu z ustaljeno ustavnosodno presojo načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da je treba v bistvenem enake položaje obravnavati enako. Če se v bistvenem enaki položaji obravnavajo različno, mora za to obstajati razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja. Načelo enakosti pred zakonom namreč ne pomeni, da zakonodajalec v bistvenem enakih položajev pravnih subjektov ne bi smel različno urejati, pač pa, da tega ne sme početi samovoljno, brez razumnega in stvarnega razloga. Pri presoji, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je torej

treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja,⁴ pri tem pa je treba upoštevati tudi, ali morda v bistvenem neenake položaje pravnih subjektov izenačuje kakšno (tudi z ratificiranimi mednarodnimi pogodbami uveljavljeno) pravilo. Ustavno načelo enakosti pred zakonom pa ne zavezuje samo zakonodajalca, temveč tudi izvršilno in sodno vejo oblasti.⁵

11. Pritožnica očitke o kršitvi pravice do enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave utemeljuje z navedbo, da ji je bila z določitvijo pogoja, ki je prijavo na Javni razpis omogočil le nevladnim organizacijam, ustanovljenim na podlagi ZDru-1, ZU ali ZZ, kršena pravica do enake obravnave pri dostopu do javnih sredstev na podlagi javnih razpisov, ki ji jo zagotavlja 13. člen Sporazuma.

12. Člen 13 Sporazuma se glasi: "Dobrodelne in socialne cerkvene ustanove in organizacije, ki se ukvarjajo z dobrodelnostjo in družbeno solidarnostjo ter so organizirane v skladu s slovensko zakonodajo, so glede olajšav, pomoči in drugih spodbujevalnih ukrepov izenačene z drugimi podobnimi dobrodelnimi organizacijami v državi." Navedeno določbo je treba razlagati v luči namena, ki sta ga s sklenitvijo Sporazuma zasledovali državi pogodbenici. Ustavno sodišče je v mnenju št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 118/03, in OdiUS XII, 89), ki ga je izreklo v postopku za oceno skladnosti posameznih določb Sporazuma z Ustavo, navedlo, da je bil namen Sporazuma ne le priznanje samostojnosti in neodvisnosti delovanja Katoliške cerkve na področju izvrševanja duhovnih zadev, temveč tudi ureditev pravnih vprašanj na tistih pravnih področjih, na katerih se delovanje Katoliške cerkve in države pokrivata oziroma prepletata (7. točka obrazložitve mnenja). V navedenem mnenju je Ustavno sodišče ocenilo tudi ustavnoskladnost drugega odstavka 2. člena Sporazuma, ki določa, da Republika Slovenija priznava pravno osebnost vseh teritorialnih in personalnih cerkvenih institucij s sedežem v Republiki Sloveniji, ki imajo to osebnost po normah kanonskega prava in jih cerkvena oblast v skladu s pravnim redom Republike Slovenije pripravi pristojnemu državnemu organu, da jih registrira. Navedlo je, da so v Sporazumu navedene "teritorialne in personalne cerkvene institucije" lahko skupnosti oseb ali skupnosti stvari, ki jim je po kanonskem pravu priznana lastnost pravne osebe, in da iz drugega odstavka 2. člena Sporazuma izhaja, da država priznava njihov obstoj in ne zahteva, naj za priznanje njihove pravne osebnosti izpolnijo zahteve, ki jih za civilne pravne osebe določa pravo Republike Slovenije. Za priznanje njihovega civilnopravnega statusa zadostuje, da jih cerkvena oblast v skladu s pravnim redom Republike Slovenije

⁴ Prim. odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-68/04 z dne 6. 4. 2006 (Uradni list RS, št. 45/06, in OdiUS XV, 26), 14. točka obrazložitve, št. U-I-275/05 z dne 6. 12. 2007 (Uradni list RS, št. 118/07, in OdiUS XVI, 85), 7. točka obrazložitve, št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009 (Uradni list RS, št. 27/09, in OdiUS XVIII, 12), 22. točka obrazložitve, št. U-I-287/10 z dne 3. 11. 2011 (Uradni list RS, št. 94/11), 12. točka obrazložitve, in št. U-I-67/15, U-I-2/16 z dne 14. 4. 2016 (Uradni list RS, št. 31/16), 9. točka obrazložitve.

⁵ Prim. odločbi Ustavnega sodišča št. Up-336/03 z dne 10. 2. 2005 (Uradni list RS, št. 18/05, in OdiUS XIV, 34), 7. točka obrazložitve, in št. Up-1727/08 z dne 1. 4. 2010 (Uradni list RS, št. 33/10), 10. točka obrazložitve.

priglasijo pristojnemu državnemu organu, da jih registrira (40. točka obrazložitve mnenja). Ustavno sodišče je torej že v mnenju št. Rm-1/02 pojasnilo, da Republika Slovenija skladno s Sporazumom priznava obstoj teritorialnih in personalnih cerkvenih institucij in jih, čeprav so organizirane drugače kot pravne osebe, ki so ustanovljene skladno s slovenskim pravnim redom, obravnava kot slovenske. Že iz samega Sporazuma torej izhaja, da je treba različna položaja obeh navedenih skupin pravnih oseb obravnavati enako.

13. Pravilnik o verski dejavnosti⁶ v prvem odstavku 5. člena določa, da je cerkvena institucija teritorialna ali personalna enota Katoliške cerkve, ki ima sedež v Republiki Sloveniji in pravno osebnost po normah kanonskega prava. Skladno s tretjim odstavkom 5. člena Pravilnika o verski dejavnosti je personalna cerkvena institucija tudi karitas.⁷ Statut Slovenske karitas (v nadaljevanju Statut)⁸ v 1. členu določa, da je pritožnica dobrodelna ustanova Katoliške cerkve na Slovenskem,⁹ ki jo je 1. 5. 1990 ustanovila tedanja Slovenska pokrajinska škofovska konferenca, njen namen pa je uresničevati karitativno in socialno poslanstvo Katoliške cerkve. V 3. členu Statuta je navedeno, da je pritožnica skladno z Zakonikom cerkvenega prava (v nadaljevanju ZCP)¹⁰ javno združenje vernikov¹¹ s statusom pravne osebe, ki ima od 7. 10. 2004 status humanitarne organizacije,¹² kot splošna dobrodelna organizacija pa je vpisana tudi v Razvid humanitarnih organizacij Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti.¹³

14. Pritožnica je torej personalna cerkvena institucija, ki ima po kanonskem pravu status pravne osebe. Ker je (kot humanitarna organizacija) registrirana pri pristojnem organu

⁶ Pravilnik o verski dejavnosti, ki ga je 1. 6. 2015 sprejela Slovenska škofovska konferenca, je dostopen na <http://katoliska-cerkev.si/pravilnik-o-verski-dejavnosti>.

⁷ Tretji odstavek 5. člena Pravilnika o verski dejavnosti določa: "Personalne cerkvene institucije so zlasti: red, družba, ustanova, samostan, priorat, vikariat, provincialat, inšpektorat (osebna) prelatura, bratovščina, gibanje, združenje, (osebna) župnija, (osebna) kakor župnija, kapitelj, ordinariat, semenišče, konferenca, komisija, svet, odbor, urad in karitas (školijska, območna, dekanjska, župnijska)."

⁸ Statut je dostopen na <http://katoliska-cerkev.si/media/datoteke/Statuti/27%20-%20Statut%20SK.pdf>.

⁹ Katoliška cerkev je vpisana v Register cerkva in drugih verskih skupnosti, ki ga vodi Ministrstvo za kulturo. Navedeni register je dostopen na

http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/urad_za_verske_skupnosti/.

¹⁰ Papež Janez Pavel II. je 25. 1. 1983 razglasil novi (prenovljeni) Zakonik cerkvenega prava (*Codex iuris canonici*). Njegov slovenski prevod z dne 27. 11. 1983 je izdal Nadškofijski ordinariat v Ljubljani.

¹¹ ZCP ureja Javna združenja vernikov v kanonih 312–321.

¹² V skladu z Zakonom o humanitarnih organizacijah (Uradni list RS, št. 98/03 – v nadaljevanju ZHO) lahko pridobijo status humanitarne organizacije tudi tiste organizacije, ki jih za opravljanje humanitarne dejavnosti ustanovijo verske skupnosti in druge organizacije, ki so po dejavnosti in organiziranosti sestavni del širše mednarodne humanitarne organizacije, ustanovljene po tujem pravu (četrti odstavek 2. člena ZHO).

¹³ Razvid humanitarnih organizacij je dostopen na http://www.mddsz.gov.si/si/delovna_podrocja/sociala/humanitarne_organizacije/.

Republike Slovenije, ji skladno s stališčem, ki ga je Ustavno sodišče sprejelo v mnenju št. Rm-1/02, za priznanje njene pravne osebnosti ni treba izpolnjevati zahtev, ki jih za civilne pravne osebe določa pravo Republike Slovenije (npr. pravnoorganizacijske oblike po katerem od slovenskih predpisov). Z vidika priznavanja njenega obstoja kot pravne osebe zasebnega prava v pravnem redu Republike Slovenije zato ni pomembno, da ni bila ustanovljena na podlagi zakonov, ki urejajo društva,¹⁴ ustanove¹⁵ ali zasebne zavode,¹⁶ oziroma da ne deluje v eni od pravnoorganizacijskih oblik, v katerih sicer deluje večina nevladnih organizacij v Republiki Sloveniji.¹⁷

15. Iz razlogov, navedenih v 12. do 14. točki obrazložitve te odločbe, izhaja, da pritožnica spada med dobrodelne in socialne cerkvene ustanove, na katere se nanaša 13. člen Sporazuma. Zato je skladno z njim v enakem položaju kot druge podobne dobrodelne (nevladne) organizacije, ki se (podobno kot pritožnica) ukvarjajo z dobrodelnostjo in družbeno solidarnostjo in so organizirane v skladu s slovensko zakonodajo. To pomeni, da ji mora biti enako kot tem organizacijam zagotovljena možnost sodelovanja v postopkih na podlagi javnih razpisov, na katerih se ob izpolnjevanju vnaprej določenih (enakih) pogojev in meril poteguje za pridobitev javnih sredstev za sofinanciranje dejavnosti, ki jih izvaja na področju svojega delovanja.

16. Sporni pogoj Javnega razpisa je prijavo na ta razpis omogočil vsem nevladnim organizacijam, ki so ustanovljene na podlagi ZDru-1, ZU in ZZ (samo zasebni zavodi), ne glede na vrsto njihove dejavnosti oziroma področje njihovega delovanja. Zato so se na Javni razpis lahko prijavile (tudi) nevladne organizacije, ki se (v eni od s spornim pogojem določenih pravnoorganizacijskih oblik) ukvarjajo z dobrodelnostjo in družbeno solidarnostjo. Ker se s tako dejavnostjo ukvarja tudi pritožnica, skladno s stališčem, ki ga

¹⁴ Društvo je samostojno in nepridobitno združenje, ki ga ustanovitelji skladno z zakonom ustanovijo zaradi uresničevanja skupnih interesov. Društvo si samo določi namen in cilje, dejavnost oziroma naloge ter način delovanja, odločitve o upravljanju društva pa neposredno ali posredno sprejemajo člani društva (prvi in drugi odstavek 1. člena ZDru-1). Društvo je pravna oseba zasebnega prava, pravno osebnost pa pridobi z vpisom v register društev (prvi odstavek 5. člena ZDru-1).

¹⁵ Ustanova je na določen namen vezano premoženje in je pravna oseba zasebnega prava (1. člen ZU). Njen namen mora biti splošnokoristen ali dobrodelen in praviloma trajen (2. člen ZU). Ustanovo lahko s pravnim poslom med živimi ali za primer smrti ustanovi domača ali tuja fizična ali pravna oseba (4. člen ZU), pravna oseba pa postane, ko pristojni organ izda soglasje k aktu o njeni ustanovitvi (5. člen ZU).

¹⁶ Zavod je organizacija, ki se ustanovi za opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, znanosti, kulture, športa, zdravstva, socialnega varstva, otroškega varstva, invalidskega varstva, socialnega zavarovanja ali drugih dejavnosti, če cilj opravljanja dejavnosti ni pridobivanje dobička (drugi odstavek 1. člena ZZ). Ustanovijo ga lahko domače in tuje fizične in pravne osebe, če za posamezne dejavnosti ali vrste zavodov z zakonom ni določeno drugače (2. člen ZZ). Zavod je pravna oseba s pravicami, obveznostmi in odgovornostmi, ki jih določata zakon in akt o ustanovitvi (prvi odstavek 4. člena ZZ), pravno sposobnost pa pridobi z vpisom akta o ustanovitvi v sodni register (12. člen ZZ).

¹⁷ Vrhovno sodišče je v 15. točki obrazložitve izpodbijane sodbe navedlo, da čeprav v Republiki Sloveniji deluje mnogo nevladnih organizacij, so društva, zavodi in ustanove, ki so ustanovljeni na podlagi ZDru-1, ZZ in ZU, po številu prevladujoče oblike organiziranosti civilne družbe v državi.

je Ustavno sodišče sprejelo v mnenju št. Rm-1/02, pa ji kot registrirani dobrodelni ustanovi Katoliške cerkve za priznanje njene pravne osebnosti ni treba izpolnjevati zahtev, ki jih za ustanovitev civilne pravne osebe določa pravo Republike Slovenije (torej ji tudi ni treba izpolnjevati zahteve, da deluje v eni od s tem pravom določenih pravnoorganizacijskih oblik), bi morala biti pritožnica glede možnosti dostopa do javnih sredstev na podlagi Javnega razpisa v enakem položaju kot druge podobne dobrodelne (nevladne) organizacije, ki so ta pogoj izpolnjevale. S tem, ko je Javni razpis določil, da se nanj lahko prijavijo le subjekti (nevladne organizacije), ki so ustanovljeni na podlagi zakonov, ki urejajo društva, ustanove in (zasebne) zavode, je kot kriterij za razlikovanje dejansko uporabil kriterij njihove pravnoorganizacijske oblike (statusne organiziranosti). Tak kriterij pa pritožnico, ki je registrirana v Republiki Sloveniji in je subjekt njenega pravnega reda, postavlja v neenak položaj v primerjavi z drugimi podobnimi dobrodelnimi (nevladnimi) organizacijami v državi ter ji v primerjavi z njimi onemogoča s 13. členom v zvezi z drugim odstavkom 2. člena Sporazuma zagotovljeno enako obravnavo.

17. Izpodbijani odločitvi temeljita na razlagi, po kateri bi bila pritožnica z vidika zahteve iz 13. člena Sporazuma glede možnosti dostopa do javnih sredstev na podlagi Javnega razpisa v enakem položaju v primerjavi z drugimi podobnimi dobrodelnimi (nevladnimi) organizacijami le, če bi izpolnjevala s tem razpisom določen (za vse prijavitelje enak) pogoj statusne organiziranosti.¹⁸ Taka razlaga razlikuje pritožnico od drugih pravnih oseb, ustanovljenih po ZDru-1, ZU in ZZ, prav na podlagi okoliščine, ki je glede na 13. člen v zvezi z drugim odstavkom 2. člena Sporazuma ni mogoče uporabiti kot kriterij razlikovanja. Skladno z navedenima določbama Sporazuma je namreč pritožnico kljub njeni drugačni pravnoorganizacijski obliki, ki pa jo pravni red Republike Slovenije priznava, ker je v Sloveniji registrirana, treba obravnavati enako kot podobne dobrodelne (nevladne) organizacije, ki so ustanovljene na podlagi navedenih zakonov. Namen navedenih določb obvezujoče mednarodne pogodbe je bil prav v tem, da se prepreči neenakost pravnih oseb cerkvenega prava s sedežem v Republiki Sloveniji, do katere bi prihajalo zgolj zaradi njihove drugačne statusne organiziranosti. Do neenakosti bi prišlo, če bi te pravne osebe, kljub temu da s svojim delovanjem (npr. ukvarjanjem z dobrodelno dejavnostjo) ne morejo nedopustno posegati v pravni red Republike Slovenije, lahko različno obravnavali le zato, ker gre za pravne osebe, ki so ustanovljene po kanonskem pravu in ne po statusnih predpisih Republike Slovenije. Določbe Sporazuma zato z vidika statusne organiziranosti zagotavljajo pritožnici enak položaj, kot ga imajo pravne osebe, organizirane na podlagi statusnih predpisov Republike Slovenije. Zato zgolj statusna organiziranost ne more biti razumen razlog, stvarno povezan s predmetom urejanja, ki bi pri dostopu do javnih sredstev za sofinanciranje dobrodelnih dejavnosti dopuščal njeno

¹⁸ Vrhovno sodišče je v 18. točki obrazložitve izpodbijane sodbe navedlo, da je bila pritožnica, ki je nesporno nevladna in humanitarna organizacija, vpisana v seznam prostovoljskih organizacij in samostojna pravna oseba zasebnega prava, sicer ustanovljena skladno s slovenskim pravnim redom, vendar kot del Katoliške cerkve na drugi pravni podlagi. V zvezi s tem je, sklicujoč se na podatke registra poslovnih subjektov, ki ga vodi Agencija Republike Slovenije za javnopravne evidence in storitve (AJPES), dodalo, da je pravnoorganizacijska oblika pritožnice verska skupnost in podobne verske organizacije.

drugačno obravnavo v primerjavi s pravnimi osebami, ustanovljenimi po pravu Republike Slovenije. Navedeno pa ne pomeni, da razlikovalna kriterija ne bi smela biti preostala pogoja iz 13. člena Sporazuma (ukvarjanje z dobrodelnostjo in družbeno solidarnostjo). Ker o tem, ali sta ta pogoja izpolnjena in ali je zasledovan namen Javnega razpisa, upravni organ in sodišči niso odločali, se Ustavno sodišče do tega vprašanja ne more opredeliti.

18. Izpodbijani sodni odločbi glede na navedeno temeljita na razlagi, ki položaj pritožnice, ki se kot dobrodelna cerkvena ustanova ukvarja z dobrodelnostjo, pri uveljavljanju pravice dostopa do javnih sredstev razlikuje od položaja drugih podobnih dobrodelnih organizacij v državi zgolj na podlagi okoliščine, ki po veljavni mednarodni pogodbi ne more biti kriterij za njeno drugačno obravnavo. Namen navedenih določb mednarodne pogodbe pa je bil prav v tem pogledu zagotoviti njihovo enakost pred zakonom. Izpodbijani sodni odločbi jo zanikata in zato kršita pritožnično pravico do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave. Ustavno sodišče ju je razveljavilo in zadevo vrnilo Upravnemu sodišču v novo odločanje (1. točka izreka).

19. V novem postopku bo moralo Upravno sodišče ponovno odločiti o zakonitosti v upravnem sporu izpodbijanih upravnih aktov, pri čemer odločitve ne bo smelo opreti na stališče, za katero je Ustavno sodišče ugotovilo, da krši pravico do enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave.

20. Ustavno sodišče o ustavni pritožbi praviloma odloči na nejavni seji, le izjemoma tudi po opravljeni javni obravnavi, kot to določa 57. člen ZUstS. V obravnavanem primeru odločitev o ustavni pritožbi ne temelji na okoliščinah, ki bi jih bilo treba ugotavljati na javni obravnavi, za odločitev v zadevi pa je imelo Ustavno sodišče zadostno podlago v listinah v spisu. Ker je bila pritožnici zagotovljena tudi možnost, da se je izjavila o stališčih nasprotne udeleženke v postopku, Ustavno sodišče ni sprejelo njenega predloga za razpis javne obravnave.

21. Po prvem odstavku 34. člena ZUstS nosi v postopku pred Ustavnim sodiščem vsak udeleženec svoje stroške, če Ustavno sodišče ne odloči drugače. Navedena določba se po prvem odstavku 49. člena ZUstS uporablja tudi v postopku z ustavno pritožbo. Ker v obravnavani zadevi ni utemeljenih razlogov za drugačno odločitev, je Ustavno sodišče odločilo, da pritožnica sama nosi svoje stroške postopka z ustavno pritožbo (2. točka izreka).

C.

22. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 59. člena in prvega odstavka 34. člena v zvezi s prvim odstavkom 49. člena ZUstS v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen

Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovali sodnici Korpič – Horvat in Mežnar. Sodnica Korpič – Horvat je dala odklonilno ločeno mnenje.



dr. Jadranka Sovdat
Predsednica



Številka: Up-217/14-23

Datum: 22. 2. 2018

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE
SODNICE DR. ETELKE KORPIČ – HORVAT
K ODLOČBI ŠT. Up-217/14 Z DNE 7. 2. 2018**

Kot je navedeno v 22. točki obrazložitve, sem glasovala proti sprejeti odločbi o ustavni pritožbi, ki jo je vložila Slovenska karitas (v nadaljevanju pritožnica).

1. Za kaj gre v tej zadevi, je mogoče povzeti takole. Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje (v nadaljevanju Urad) je izvedel Javni razpis za sofinanciranje informativno-komunikacijskih izobraževalnih dejavnosti nevladnih organizacij o evropskih zadevah v letu 2011 (v nadaljevanju razpis). V skladu z razpisnim pogojem so se na razpis lahko prijavile nevladne organizacije (v nadaljevanju NVO), ki so ustanovljene na podlagi Zakona o društvih (v nadaljevanju ZDru-1), Zakona o ustanovah (v nadaljevanju ZU) in Zakona o zavodih (v nadaljevanju ZZ) – samo zasebni zavodi. V postopkih pred Upravnim, Vrhovnim in Ustavnim sodiščem pritožnica očita Uradu, da je določil diskriminatoren razpisni pogoj.

2. Razpis je bil objavljen pod imenom "*Javni razpis za sofinanciranje [...] dejavnosti nevladnih organizacij [...]*". Očitno je, da so bile po poimenovanju razpisa vse NVO kvalificirane za prijavo na razpis. Urad je določil razpisni pogoj, ki ni skladen s poimenovanjem razpisa, saj je kvalificiranost za prijavo na razpis pripoznal samo tistim NVO, ki so ustanovljene po ZDru-1, ZU in ZZ. Temeljno vprašanje v tej zadevi je zato vprašanje, ali je bila zožitev kvalificiranosti za udeležbo na razpisu ustavno dopustna. Ker zanjo Urad ni imel pooblastila v zakonu, je treba presoditi, ali je imel zanjo razumen, s predmetom urejanja povezan razlog. Če ga ni imel, je bila Uradova zožitev kvalificiranosti za udeležbo na razpisu arbitrarna in zato nedopustna.

3. Namesto da bi Ustavno sodišče oprlo odločbo na presojo, ali je obstajal razumen razlog za zožitev kvalificiranosti za udeležbo na razpisu, upošteva navedbe pritožnice in se opre na Sporazum med Republiko Slovenijo in Svetim sedežem o pravnih vprašanjih (v nadaljevanju Sporazum). Sporazum najprej uporabi za ugotovitev, da ima pritožnica pravno subjektiviteto tudi po slovenskem pravu. Ne vem, zakaj je potrebno obširno potrjevanje pritožnične pravne subjektivitete, saj niti Urad niti Upravno niti Vrhovno sodišče pritožnici ne odrekajo statusa civilnopravne osebe po pravu Republike Slovenije.

4. Po ugotovitvi, da ima pritožnica pravno subjektiviteto ne samo po kanonskem, temveč tudi po slovenskem pravu, sledi presojanje, ali je bil Urad diskriminatoren do pritožnice. Bistveni del sprejete presoje smiselno povzemam v naslednjih petih točkah:

a) S prijavo na razpis je pritožnica uveljavljala pravico dostopa do javnih sredstev za dobrodelno delovanje.

b) Po 13. čenu Sporazuma ima pritožnica – enako kot njej podobna dobrodelne organizacije, ki so ustanovljene po ZDru-1, ZU in ZZ – pravico dostopa do javnih sredstev za olajšave, pomoči in spodbude za dobrodelnost.

c) Urad je pritožnici odrekel pravico udeležbe na razpisu in ji s tem onemogočil, da bi na razpisu uveljavljala pravico dostopa do javnih sredstev za olajšave, pomoči in spodbude za dobrodelnost.

d) Urad je odrekel pritožnici pravico do udeležbe na razpisu zgolj zato, ker pritožnica ni bila ustanovljena po ZDru-1, ZU in ZZ, kakor je zahteval (sporni) razpisni pogoj.

e) Iz točk a, b, c in d sledi, da je bila pritožnici kršena pravica, ki ji jo zagotavlja 13. člen Sporazuma. Urad je bil diskriminatoren do pritožnice, ker ni imel razumnega razloga za zožitev kvalificiranosti za udeležbo na razpisu samo tistim NVO, ki so ustanovljene po ZDru-1, ZU in ZZ.

5. Menim, da je bilo marsikaj, kar v presoji ne bi smelo biti spregledano, spregledano:

a) NVO so se prijavile na razpis z informativno-komunikacijskimi in izobraževalnimi projekti. Za projektne teme so bili določeni trije sklopi: Prihodnost Evropske unije in Slovenije (sklop A), Evropsko leto prostovoljnosti (sklop B), Boj proti trgovini z ljudmi (sklop C). Projekt pritožnice se je uvrščal v tematski sklop C.

b) V kontekstu razpisa določba 13. člena Sporazuma nima pravnega učinka, saj sredstev za financiranje informativno-komunikacijskih in izobraževalnih projektov iz tematskih sklopov A, B in C ni mogoče (brez razlagalnega nasilja) šteti med javna sredstva za namene iz 13. člena Sporazuma: javna sredstva za izvedbo razpisa niso bila namenjena za olajšave, pomoči ali spodbude organizacijam, ki se ukvarjajo z dobrodelnostjo.

c) Pritrjevanje pritožnici, da jo je Urad obravnaval neenako, je tako širokogrudno, da pritožnici implicitno priznava pravico do obravnave, ki je bolj ugodna kot obravnava necerkvenih NVO, ki se ukvarjajo z dobrodelnostjo.

6. Skratka menim, da sprejeta presoja ni utemeljena z upoštevnimi argumenti. Zgrajena je na določbah Sporazuma, ki ne dajejo upoštevnih argumentov za sprejeto presojo. Preveva jo dihonomija necerkveno – cerkveno. Pretirano upoštevanje Sporazuma pomeni odmik od bistva stvari in vodi v presojo, ki ni ustrezno argumentirana. Poleg tega ustvarja videz, da je Urad z zožitvijo kvalificiranosti za prijavo na razpis prizadel samo organizacije

Katoliške cerkve. Tak videz vara. Rdeči križ Slovenije, denimo, je bil ustanovljen s posebnim zakonom in potemtakem enako kot pritožnica ni mogel kandidirati na razpisu.

Sodnica
Dr. Etelka Korpič – Horvat


