



VRHOVNO SODIŠČE
REPUBLIKE SLOVENIJE



SKLEP

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodnika in sodnica Brigita Domjan Pavlin kot predsednica ter Peter Golob in Andrej Kmecl kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svétnice Irene Končina kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **SLOVENSKA TISKOVNA AGENCIJA, d. o. o.**, Tivolska cesta 48, 1000 Ljubljana, ki jo zastopa Odvetniška družba Čeferin, Pogačnik, Novak, Koščak in partnerji, o. p., d. o. o., Grosuplje, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Vlada RS, Gregorčičeva 20-25, Ljubljana, njo pa Državno odvetništvo Republike Slovenije,

zaradi **Uredbe o opravljanju javne službe Slovenske tiskovne agencije – začasne odredbe**,

o **pritožbi tožene stranke** zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 1071/2021-8 z dne 19. 7. 2021,

na seji **25. avgusta 2021**

SKLENILO:

- I. Pritožbi se ugoti, sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 1071/2021-8 z dne 19. 7. 2021 se spremeni tako, da se zahteva za izdajo začasne odredbe zavrne.
- II. Odločitev o stroških pritožbenega postopka se pridrži za končno odločbo.

OBRAZLOŽITEV:

1. Tožeča stranka je pri sodišču prve stopnje vložila tožbo zaradi odprave Uredbe o opravljanju javne službe Slovenske tiskovne agencije, ki jo je izdala Vlada RS dne 10. 6. 2021 in je bila objavljena v Uradnem listu RS št. 94/2021 z dne 11. 6. 2021 (v nadaljevanju Uredba). Tožeča stranka je s tožbo vložila tudi zahtevo za izdajo začasne odredbe, s katero je predlagala, naj sodišče zadrži izvršitev Uredbe do izdaje pravnomočne odločbe.
2. Sodišče prve stopnje je v obrazložitvi izpodbijanega sklepa najprej ugotovilo, da so izpolnjene procesne predpostavke za obravnavano tožbo in s tem za presojanje zahtevane začasne odredbe. V okviru te je pritrdilo tožeči stranki, da ji bo z izvršitvijo Uredbe verjetno nastala težko popravljiva škoda, saj v letu 2021 od tožene stranke ni prejela nikakršnega nadomestila za opravljanje javne službe, zgolj s prihodki iz naslova tržnih dejavnosti pa ni zmožna zagotoviti svojega nadaljnjega obstoja, zato ji grozi stečaj. Nadalje je pritrdilo tožeči stranki, da se jo s sprejemom Uredbe, pod grožnjo nadaljnjega nefinanciranja, hoče prisiliti v podpis pogodbe, pripravljene v skladu z Uredbo, ki je po oceni tožeče stranke neustavna in nezakonita. Oziroma tudi če do sklenitve pogodbe ne bo prišlo, bo tožeča stranka, v primeru nezadržanja izvršitve Uredbe, plačilo prejela v skladu z Uredbo, in ne v skladu s sprejetim Poslovnim načrtom za leto 2021 (v nadaljevanju Poslovni načrt), ki je podlaga za izplačilo po Zakonu o Slovenski tiskovni agenciji (v nadaljevanju ZSTAgen) in tožeči stranki zagotavlja primerno financiranje storitev javne službe. Zahtevi za izdajo začasne odredbe je zato ugodilo in začasno zadržalo izvršitev Uredbe. Ocenilo je, da bi v nasprotnem primeru, in če tožeča stranka ne bi podpisala letne pogodbe, pripravljene na podlagi Uredbe, ta ostala brez izplačila nadomestila za opravljanje javne službe za leto 2021, saj ji tožena stranka denarja iz tega naslova v letošnjem letu še ni izplačala. Ugotovilo je, da izdaja začasne odredbe ne nasprotuje javni koristi ali koristi tožene stranke.
3. Tožena stranka (v nadaljevanju tudi pritožnica) je zoper navedeni sklep vložila pritožbo iz pritožbenega razloga po 2. in 3. točki prvega odstavka 75. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Navaja, da je Urad vlade za komuniciranje (v nadaljevanju UKOM) pretekla leta tožeči stranki sredstva za opravljanje javne službe izplačeval na podlagi vsakokratne letne pogodbe. Ta je

med drugim določala tudi periodiko izplačila nadomestila. Ker naj tožeča stranka, kljub številnim pozivom UKOM-a, v letu 2021 ne bi izrazila interesa za sklenitev pogodbe, je Vlada RS UKOM-u pooblastilo za izplačilo sredstev iz naslova opravljanja javne službe podelila z Uredbo. Meni, da zadržanje izvršitve Uredbe ne bo preprečilo nastanka težko popravljive škode tožeče stranke, ampak da bo učinek ravno nasproten – z začasnim zadržanjem izvršitve Uredbe bi začasno prenehala edina pravna podlaga UKOM-a, da tožeči stranki (mesečno) izplačuje nadomestilo iz naslova opravljanja javne službe in s tem za ustrezno financiranje tožeče stranke. Oziroma naj bi v tem primeru tožeča stranka plačilo za opravljanje javne službe dobila šele konec proračunskega leta 2021, kot to izhaja iz diktije 66. člena Zakona o interventnih ukrepih za pomoč pri omilitvi posledic drugega vala epidemije COVID-19 (v nadaljevanju ZIUPOPĐVE). Zanima, da bi tožečo stranko hotela prisiliti v podpis pogodbe. V zvezi s tem pojasnjuje, da si je po uveljavitvi Uredbe s številnimi aktivnostmi prizadevala za čimprejšnjo ureditev financiranja javne službe tožeče stranke v skladu z ZSTAgen in ZIUPOPĐVE.

4. Tožeča stranka v odgovoru na pritožbo zavrača pritožbene ugovore in Vrhovnemu sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne. Priglaša stroške odgovora na pritožbo.
5. Pritožba je utemeljena.

K I. točki izreka

6. V obravnavanem primeru je sodišče prve stopnje ocenilo, da bi tožeči stranki z izvršitvijo Uredbe verjetno nastala škoda, ki bo za njo težko popravljiva. Ker obenem ni ugotovilo, da bi začasno zadržanje izvršitve Uredbe poseglo v javno korist oziroma korist tožene stranke, je z izpodbijanim sklepom zahtevi za izdajo začasne odredbe ugodilo in začasno zadržalo izvrševanje Uredbe.
7. Tožena stranka v pritožbi trdi, da bo učinek zadržanja Uredbe ravno nasproten, saj v tem primeru UKOM – na katerega je Vlada RS z Uredbo prenesla pooblastila za ureditev razmerij s tožečo stranko iz naslova opravljanja javne službe – ne bo več imel veljavne pravne podlage, da tožeči stranki izplača sredstva za izvajanje javne službe (glede na to, da tožeča stranka in UKOM tudi nista sklenila pogodbe za leto 2021). V zvezi s tem očitkom Vrhovno sodišče poudarja, da je financiranje opravljanja javne službe tožeči stranki na podlagi tretjega v zvezi s prvim odstavkom 3. člena ZSTAgen dolžna zagotoviti tožena stranka kot njen ustanovitelj. Začasno zadržanje izvrševanja Uredbe zato za toženo stranko ne bo predstavljalo nobene ovire, da tožeči stranki izplača nadomestilo za opravljeno javno službo, saj pravno podlago za izplačilo predstavlja že sam zakon, specialno za leto 2021 drugi in tretji odstavek 66. člena ZIUPOPĐVE. Kateri organ tožene

stranke bo to izvedel oziroma kakšna so nasploh razmerja med Vlado RS in njenimi organi pa v obravnavani zadevi ni bistveno, saj, kot je pravilno pojasnilo že sodišče prve stopnje, gre za razmerja znotraj tožene stranke, relevantno v tej zadevi pa je samo razmerje med tožečo in toženo stranko.

8. S tem se kot neutemeljeno izkaže tudi pritožnično stališče, da naj bi bilo izvrševanje Uredbe potrebno, ker 66. člen ZIUPOPĐVE ne določa organa, ki ga zakon zavezuje k izplačilu sredstev tožeči stranki za opravljanje javne službe za leto 2021. Kot že pojasnjeno, je za plačilo teh sredstev skladno z ZSTAgen zavezan ustanovitelj in edini družbenik tožeče stranke, tj. Republika Slovenija (tožena stranka). ZIUPOPĐVE v to ustanoviteljsko in lastniško strukturo tožeče stranke ne posega.
9. Pritožnica nadalje trdi, da je izvrševanje Uredbe potrebno, ker ta edina določa mesečno plačevanje terjatev iz naslova opravljanja javne službe za leto 2021. Tudi ta očitke ni utemeljen, saj je že v prvem odstavku 40. člena Akta o ustanovitvi Slovenske tiskovnega agencije določeno, da tožeča stranka pridobiva sredstva iz državnega proračuna v obliki *mesečnega* nadomestila za opravljanje javne službe na podlagi letne pogodbe med toženo in tožečo stranko. Res je sicer, da takšna letna pogodba za sporno leto 2021 med njima ni bila sklenjena, vendar to ni bistveno, saj tretji odstavek 66. člena ZIUPOPĐVE določa, da se tožeči stranki ne glede na to okoliščino iz proračuna države za leto 2021 za opravljanje javne službe zagotovijo sredstva v skladu s sprejetim Poslovnim načrtom. Ob tem je zgrešeno tudi stališče pritožnice, da naj bi terjatev tožeče stranke za plačilo nadomestila za opravljanje javne službe za leto 2021 – če bi bilo izvrševanje Uredbe zadržano – na podlagi diktacije 66. člena ZIUPOPĐVE zapadla šele konec proračunskega obdobja 2021. Kaj takega iz ZIUPOPĐVE ne izhaja, ne izrecno ne po namenu, ki ga je zakonodajalec zasledoval pri sprejemanju tega zakonskega določila, tj. zagotoviti gotovo in predvsem čimprejšnje financiranje opravljanja javne službe.
10. Izpodbijana odločitev pa je nepravilna iz drugih razlogov, ki jih bo Vrhovno sodišče pojasnilo v nadaljevanju.
11. Na podlagi drugega odstavka 32. člena ZUS-1 sodišče na tožnikovo zahtevo odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta tožniku prizadela težko popravljiva škoda. Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi ter koristi nasprotnih strank.
12. Začasna odredba predstavlja nujen ukrep, s katerim sodišče, če so izpolnjeni z zakonom predpisani pogoji, začasno odloži izvršitev dokončnega upravnega akta oziroma začasno uredi stanje. Odločanje o začasni odredbi zahteva restriktiven

pristop. Stranka, ki zahteva izdajo začasne odredbe, mora že v sami zahtevi konkretno navesti vse okoliščine in vsa dejstva, s katerimi utemeljuje nastanek in višino oziroma obliko škode, ter s stopnjo verjetnosti izkazati, da je takšna škoda za njo težko popravljiva. Na tožniku je torej tako trditveno kot dokazno breme.

13. Težko popravljiva škoda se ugotavlja v vsakem primeru posebej. Glede na ustaljeno upravnosodno prakso Vrhovnega sodišča gre za takšno škodo, če je ta resna in tožniku neposredno preti, (začasno) odvrniti pa jo je mogoče le z zadržanjem izvršitve izpodbijanega upravnega akta oziroma s predlagano začasno ureditvijo stanja. Podana mora biti torej neposredna zveza med spornim pravnim razmerjem in posledicami, ki se jih želi preprečiti.
14. Tožeča stranka je v zahtevi za izdajo začasne odredbe, vložene na podlagi drugega odstavka 32. člena ZUS-1, trdila, da ji bo nastala težko popravljiva škoda, ker od tožene stranke še vedno ni prejela nobenega nadomestila za opravljanje javne službe za leto 2021, čeprav ji je bilo to izrecno naloženo z ZIUPOPĐVE. Namesto tega ji je UKOM dne 2. 7. 2021 posredoval osnutek pogodbe za opravljanje javne službe v letu 2021, ki predvideva, da se storitve javne službe plačujejo tudi v skladu z Uredbo. Po prepričanju tožeče stranke to pomeni, da višina nadomestila za opravljanje javne službe ne bi bila vezana na Poslovni načrt, kot to določa ZIUPOPĐVE, ampak na arbitraren in nezakonit izračun, kot ga določa Uredba (tj. z upoštevanjem stroškov, merjenih na podlagi analize stroškov, ki bi za enako storitev nastali v povprečnem, dobro vodenem in ustrezno opremljenem ali referenčnem podjetju). Enak način obračunavanja nadomestila Uredba predvideva tudi za primer, da letna pogodba za leto 2021 ne bi bila sklenjena. Zadržanje izvrševanja Uredbe je zato po mnenju tožeče stranke nujno, saj v nasprotnem primeru ne bo prišlo do izplačila nadomestila za opravljanje javne službe v skladu s Poslovnim načrtom (tj. v višini 2,028 milijona EUR), obenem pa bi se jo pod grožnjo nadaljnjega nefinanciranja skušalo prisiliti v podpis pogodbe s škodljivo vsebino, ki je v nasprotju z ZIUPOPĐVE. Nadalje je tožeča stranka utemeljevala nastanek težko popravljive škode, s sklicevanjem na težko finančno situacijo. Trdila je, da ji zaradi neprejemna nadomestila za leto 2021 grozi stečaj.
15. Materialnopravno zmoten je zaključek sodišča prve stopnje (26. točka obrazložitve izpodbijanega sklepa), da je začasno zadržanje izvršitve Uredbe potrebno, ker bi v nasprotnem primeru, in če tožeča stranka ne bi podpisala letne pogodbe, pripravljene na podlagi Uredbe, ostala brez izplačila nadomestila za opravljanje javne službe za leto 2021. Prvi odstavek 7. člena Uredbe namreč izrecno predvideva plačilo nadomestila za opravljanje javne službe tudi v primeru, če letna pogodba za leto 2021 ne bi bila sklenjena, in to na podlagi ZIUPOPĐVE, ZSTAgen in te uredbe. Kot že navedeno ZIUPOPĐVE v tretjem odstavku 66. člena jasno določa, da se Slovenski tiskovni agenciji ne glede na to, ali je z ustanoviteljem sklenila pogodbo iz prve alineje prvega odstavka 20. člena ZSTAgen, iz proračuna

države za leto 2021 za opravljanje dela javne službe zagotovijo sredstva v skladu s sprejetim Poslovnim načrtom za leto 2021. Čim je tako, pa tudi ni mogoče slediti stališču sodišča prve stopnje, da v primeru nezadržanja Uredbe podlage za izplačila za opravljanje javne službe za leto 2021 ni in se tožečo stranko pod grožnjo nadaljnjega nefinanciranja hoče prisiliti v podpis pogodbe, pripravljene v skladu s sporno Uredbo, saj ta, kot povedano, tožeči stranki zagotavlja plačilo, tudi če pogodba ne bi bila sklenjena.

16. Sodišče prve stopnje je tudi zmotno sledilo trditvam tožeče stranke, da je zadržanje izvrševanja Uredbe nujno, ker v nasprotnem primeru ne bo prišlo do izplačila nadomestila za opravljanje javne službe v skladu s sprejetim Poslovnim načrtom. Med tema dvema okoliščinama namreč ni nobene vzročno posledične povezave; tudi če bo izvrševanje Uredbe začasno zadržano, tožeča stranka ni zatrjevala (še manj z verjetnostjo dokazala), da bo zgolj zaradi tega dobila izplačano nadomestilo za opravljanje javne službe za leto 2021 skladno s Poslovnim načrtom.
17. Napačna je tudi presoja sodišča prve stopnje glede verjetnosti nastanka težko popravljive škode v smislu 32. člena ZUS-1. Pravilno je sicer njegovo stališče, da stečaj lahko predstavlja težko popravljivo škodo v smislu 32. člena ZUS-1. Pravilno je tudi pojasnilo, da mora tožeča stranka za izdajo take začasne odredbe vsaj s stopnjo verjetnosti izkazati, da je grozeči stečaj neposredna posledica (izvršitve) akta, ki ga izpodbija s tožbo v upravnem sporu. Vendar je sodišče prve stopnje materialnopravno zmotno ocenilo, da je ta pogoj v konkretnem primeru izpolnjen. Tožeča stranka je namreč v zahtevi zatrjevala, da ji grozi stečaj, ker od tožene stranke še vedno ni prejela nobenega nadomestila za opravljanje javne službe za leto 2021 (in ne neposredno zaradi Uredbe). Obstoječ premoženjski položaj tožeče stranke pa bi se z izvrševanjem Uredbe lahko kvečjemu izboljšal, saj naj bi tožena stranka na njeni podlagi tožeči stranki vendarle začela izplačevati nadomestilo za opravljeno javno službo v letu 2021 in kar implicitno priznava tudi tožeča stranka (oziroma tega vsaj obrazloženo ne zanika). Drži sicer, da tožeča stranka obenem poudarja, da ji plačilo po Uredbi ne zagotavlja primerne financiranja izvajanja javne službe, kot bi ji šlo skladno s Poslovnim načrtom. Vendar te razlike tožeča stranka po višini ne konkretizira, zato ni mogoče niti z verjetnostjo ugotoviti, ali bi bila ta škoda resna. Predvsem pa tožeča stranka ne pojasni (še manj z verjetnostjo dokaže), zakaj bi bila ta škoda (če bi dejansko prišlo do razlike v višini nadomestila po Uredbi in po Poslovnem načrtu) zanjo težko popravljiva.
18. S tem je Vrhovno sodišče odgovorilo na vse bistvene pritožbene navedbe (prvi odstavek 360. člena Zakona o pravnem postopku (v nadaljevanju ZPP) v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).
19. Glede na navedeno je sodišče prve stopnje materialnopravno zmotno ocenilo, da so

podani pogoji za začasno odredbo, ki jih določa drugi odstavek 32. člena ZUS-1 (na to kršitev Vrhovno sodišče pazi tudi po uradni dolžnosti, prim. drugi odstavek 350. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1). Vrhovno sodišče je zato pritožbi tožene stranke ugodilo in izpodbijani sklep sodišča prve stopnje na podlagi 3. točke tretjega odstavka 80. člena v zvezi z 82. členom ZUS-1 spremenilo tako, da je zahtevo za izdajo začasnih odredb zavrnilo.

K II. točki izreka:

20. Ker postopek v upravnem sporu še ni končan, je odločitev o stroških v skladu s šestim odstavkom 163. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1 pridržana do končne odločitve v upravnem sporu.

Ljubljana, 25. avgust 2021



Predsednica senata:
Brigita Domjan Pavlin, l.r.

Ta prepis je soglasen z izvirnikom
Podpis pristojnega delavca sodišča: