

**Opravična št.:**

Up-23/09

ECLI:

ECLI:SI:USRS:2011:Up.23.09

Akt:

Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 433/2007 z dne 23. 10. 2008

Ustavna pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča št. U 1356/2006 z dne 14. 3. 2007

Izrek:

Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 433/2007 z dne 23. 10. 2008 se zavrne.

Ustavna pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča št. U 1356/2006 z dne 14. 3. 2007 se ne sprejme.

Evidenčni stavek:

Za presojo izpolnjevanja pogoja dovoljenosti revizije glede vrednosti izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta v primeru izpodbojne tožbe, ta vrednost ne more presegati zneska, ki je določen v izpodbijanem aktu. Če očitno ne gre za kršitev človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki bi imela hujše posledice za pritožnika, niti ne gre za pomembno ustavnopravno vprašanje, ki bi presegalo pomen konkretne zadeve, Ustavno sodišče ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo.

Geslo:

1.5.51.2.6 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Zavrnitev ustavne pritožbe.

1.5.51.2.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Vrste odločitev Ustavnega sodišča - V postopku odločanja o ustavni pritožbi - Nesprejem, ker očitno ni kršitve ustavnih pravic.

5.3.13.17 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Obrazložitev.

5.3.13.2 - Temeljne pravice - Državljske in politične pravice - Procesna jamstva, pravica do obrambe in poštenega sojenja (19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31) - Dostop do sodišč.

1.5.5.1 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Pritrdilna mnenja.

1.5.5.2 - Ustavno sodstvo - Odločbe - Ločena mnenja članov - Odklonilna mnenja.

Pravna podlaga:

Člen 22, 23, Ustava [URS]

Člen 55.b.2, 59.1, Zakon o Ustavnem sodišču [ZUstS]

Opomba:

⌘

Dokument v PDF obliki:

 [Up-23-09.pdf](#)

 [Up-23-09_LM Zobec.pdf](#)

 [Up-23-09_LM Pogačar.pdf](#)

 [Up-23-09_LM Sovdat.pdf](#)

Polno besedilo:

Up-23/09-14

17. 2. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi, ki jo je vložila Marija Hafner, Vir pri Domžalah, ki jo zastopa mag. Mitja Jelenič Novak, odvetnik v Ljubljani, na seji 17. februarja 2011

odločilo:

1. Ustavna pritožba zoper sklep Vrhovnega sodišča št. X Ips 433/2007 z dne 23. 10. 2008 se zavrne.

2. Ustavna pritožba zoper sodbo Upravnega sodišča št. U 1356/2006 z dne 14. 3. 2007 se ne sprejme.

Obrazložitev

A.

1. Upravno sodišče je zavrnilo tožbo zoper odločbo Upravne enote Domžale, s katero je bilo odločeno, da za podržavljeno nezazidano stavbno zemljišče, parc. št. 277/564, k. o. Podrečje, ki ga ni mogoče vrniti v naravi, upravičencema pripada odškodnina v obveznicah Slovenske odškodninske družbe v skupnem znesku 27.461,80 DEM (14.041,00 EUR). Vrhovno sodišče je zavrglo revizijo pritožnice kot nedovoljeno, ker je presodilo, da po 1. in 2. točki drugega odstavka 83. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10 - v nadaljevanju ZUS-1) nista izpolnjena pogoja za dovoljenost revizije.

2. Pritožnica vlaga ustavno pritožbo tako zoper sodbo Upravnega sodišča kot tudi zoper sklep Vrhovnega sodišča o zavrženju revizije. Vrhovnemu sodišču očita kršitev pravic iz 22. in 23. člena Ustave. Navaja, da je v tožbi določila vrednost spornega predmeta v višini 68.654,00 DEM oziroma 35.102,00 EUR. Stališče Vrhovnega sodišča, da je pravica do revizije odvisna od prisojene odškodnine za podržavljeno premoženje v višini 27.461,80 DEM, naj bi bilo napačno. Pritožnica v ustavni pritožbi navaja tudi razloge, iz katerih naj bi izhajala utemeljenost zahtevane višine odškodnine za podržavljeno premoženje. Iz teh navedb naj bi hkrati izhajala tudi utemeljenost razlogov, s katerimi želi utemeljiti, da je Upravno sodišče pri presoji zakonitosti upravnega akta napačno uporabilo tudi zakonske določbe o (ne)možnosti vračila podržavljenega premoženja v naravi.

3. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom št. Up-23/09 z dne 9. 2. 2010 ustavno pritožbo zoper sklep Vrhovnega sodišča sprejel v obravnavo. O sprejemu ustavne pritožbe je na podlagi prvega odstavka 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 - uradno prečiščeno besedilo - v nadaljevanju ZUstS) obvestil Vrhovno sodišče.

B.

4. Pritožnica nasprotuje presoji Vrhovnega sodišča, da si z vloženo revizijo zoper sodbo Upravnega sodišča ni zagotovila pravice do revizije. Vrhovnemu sodišču s tem očita nepravilno uporabo prava. Ustavno sodišče ni upravičeno presoјati, ali Vrhovno sodišče pravilno, tj. zakonito uporablja določbe ZUS-1 o dovoljenosti revizije. Ustavno sodišče presoja le, ali je sodišče z razlago zakonu dalo vsebino, ki je nezdržljiva s človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Ustavno sodišče je v sklepu št. Up-103/97 z dne 26. 2. 1998 (OdIUS VII, 118) sprejelo stališče, po katerem je v neskladju z 22. členom Ustave odločitev, ki je tako očitno napačna ter brez razumne pravne obrazložitve, da jo je mogoče oceniti za arbitrarno oziroma samovoljno.

5. Pri t. i. vrednostnem pogoju za dovoljenost revizije (1. točka drugega odstavka 83. člena ZUS-1) morata biti za dovoljenost revizije kumulativno izpolnjena dva pogoja: predmet upravnega spora je pravica ali obveznost, izražena v denarni vrednosti, in vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta mora presegati 20.000 EUR (sklep Upravnega sodišča št. U-I-117/09 in Up-501/09 z dne 28. 1. 2010). V obravnavanem primeru odločitev Vrhovnega sodišča o zavrženju revizije temelji na ugotovitvi, da pogoja nista izpolnjena. Denacionalizacija naj bi bila vrnitev premoženja v naravi, zato pri denacionalizaciji ne gre za spor, v katerem je pravica stranke izražena v denarni vrednosti. Poleg navedenega pa je višina odškodnine za denacionalizirano premoženje 27.461,80 DEM in ne presega zneska 20.000,00 EUR. Prav tako pa po mnenju Vrhovnega sodišča ne gre za pomembno pravno vprašanje glede dopustnosti razpolaganja z nepremičninami, za katere obstaja dolžnost vrnitve po Zakonu o denacionalizaciji (Uradni list RS, št. I 27/91- in nasl. - v nadaljevanju ZDen), ker o tem vprašanju že obstaja ustaljena sodna praksa.

6. Do vprašanja, ali se je Vrhovno sodišče v tem primeru morebiti očitno napačno opredelilo, da ne gre za spor, v katerem je pravica stranke izražena v denarni vrednosti, se Upravnemu sodišču ni treba opredeljevati. Tudi če bi izhajali iz tega, da gre za takšno pravico, je iz izpodbijanega sklepa Vrhovnega sodišča razvidno, da je revizijo zavrglo tudi, ker vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta ni presegala 20.000 EUR. Po ustaljeni ustavnosodni presoji mora pritožnik v primeru, ko izpodbijana sodna odločba temelji na dveh (ali več) nosilnih stališčih, za uspeh z ustavno pritožbo izkazati protiustavnost obeh (oziroma vseh) stališč.[1] Stališče Vrhovnega sodišča, ki je kot vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta štelo znesek 27.461,80 DEM (14.041,00 EUR), ni očitno napačno. V upravnem sporu se v postopku z izpodbijno tožbo (33. člen ZUS-1) zahteva odprava upravnega akta, tako da sodišče presodi le o tem, ali je tožba utemeljena in ali je tak akt treba odpraviti deloma ali v celoti ali pa tožbo zavrniti. Pogoj za dovoljenost revizije, ki ga določa ZUS-1 v 1. točki drugega odstavka 83. člena je, da je vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta, v katerem je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, večja od 20.000 EUR. Že glede na samo zakonsko določbo je očitno, da v primeru izpodbijne tožbe ta vrednost ne more presegati zneska, ki je določen v izpodbijanem aktu. Za presojo izpolnjevanja pogoja dovoljenosti revizije glede vrednosti izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta je tako Vrhovno sodišče v obravnavnem primeru sprejelo stališče, ki ni očitno napačno. Iz navedenega izhaja, da Vrhovno sodišče ni kršilo 22. člena Ustave.

7. Pritožnica tudi meni, da bi Vrhovno sodišče moralo dovoliti revizijo, ker gre za odločitev o pomembnem pravnem vprašanju, in da ni bila dolžna zatrjevati odstopanja od sodne prakse pri utemeljevanju pomembnosti vprašanja. Vrhovno sodišče je odločitev o tem, da ne gre za pomembno pravno vprašanje, utemeljilo z navedbo, da o dopustnosti razpolaganja s premoženjem, glede katerega obstaja dolžnost vrnitve po ZDen, po uveljavitvi ZDen že obstaja obsežna sodna praksa tako revizijskega kot Upravnega sodišča. Pri tem iz sklepa Vrhovnega sodišča ne izhaja, da bi za utemeljevanje kriterija pomembnega pravnega vprašanja revident moral zatrjevati odstop od

ustaljene sodne prakse, ampak izhaja, da se z vprašanjem morebitnega odstopa od sodne prakse, ki je po 2. točki drugega odstavka 83. člena ZUS-1 eden od revizijskih razlogov, Vrhovno sodišče ni ukvarjalo, ker ga pritožnica ni uveljavljala. Tem stališčem Vrhovnega sodišča pa ni mogoče očitati niti kršitve 22. člena niti kršitve 23. člena Ustave.

8. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zavrnilo ustavno pritožbo zoper sklep Vrhovnega sodišča (1. točka izreka).

9. Ustavne pritožbe zoper sodbo Upravnega sodišča Ustavno sodišče ni sprejelo v obravnavo, ker zatrjevane kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin niso podane (2. točka izreka).

C.

10. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena in drugega odstavka 55.b člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Deisinger in Zobec. Sodnik Zobec je dal odklonilno ločeno mnenje, sodnici Pogačar in Sovdat pa pritrdilni ločeni mnenji.

dr. Ernest Petrič
Predsednik

Opomba:

[1] Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. Up-688/05 z dne 7. 6. 2007 (Uradni list RS, št. 55/07, in OdlUS XVI, 89), ter odločbo št. Up-2595/08 z dne 23. 9. 2010 (Uradni list RS, št. 86/10).

Up-23/09-18

7. 3. 2011

**Odklonilno ločeno mnenje sodnika Jana Zobca,
ki se mu pridružuje sodnik dr. Mitja Deisinger**

1. Čeprav se strinjam z razlogi, ki so navedeni v 4. in 5. točki obrazložitve, in čeprav podpiram izhodiščno idejo o zadržanosti Ustavnega sodišča pri presoji sklepov Vrhovnega sodišča o dovoljenosti revizije, sem glasoval proti odločbi. Drugače kot večina namreč menim, da je stališče Vrhovnega sodišča, ki je kot vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta štelo znesek 27.461,80 DEM (14.041,00 EUR), očitno napačno.

2. Kot je navedeno v 5. točki obrazložitve, morata biti pri t. i. vrednostnem pogoju za dovoljenost

revizije (1. točka drugega odstavka 83. člena Zakona o upravnem sporu, Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10 – v nadaljevanju ZUS-1) kumulativno izpolnjena dva pogoja: predmet upravnega spora mora biti pravica ali obveznost, izražena v denarni vrednosti, in vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta mora presegati 20.000 EUR. Ko je tako, "vrednostna revizija" ni dovoljena že, če ni izpolnjen eden od obeh pogojev. Čeprav bi za odločitev o nedovoljenosti revizije zadoščala že ugotovitev neobstoja enega od (kumulativno predpisanih) pogojev, je Vrhovno sodišče (*ex abundante cautela*) ugotovilo, da ni izpolnjen noben. Navedlo je namreč, da je po prvem odstavku 2. člena ZDen denacionalizacija vrnitev premoženja v naravi in da zato v denacionalizacijskih zadevah (kakršna je ta), ne gre za spore, v katerih bi bila pravica stranke izražena v denarni vrednosti. Temu je dodalo še naslednje: "Sicer pa znaša sporna višina odškodnine za denacionalizirano premoženje 27.461,80 DEM in torej ne presega navedenega limita."

3. Ustavno sodišče se je (v skladu z logičnim in v ustavnosodni presoji utrjenim izhodiščem, po katerem mora pritožnik v primeru, ko izpodbijana sodna odločba temelji na dveh ali več nosilnih stališčih, za uspeh z ustavno pritožbo izkazati protiustavnost obeh oziroma vseh stališč) omejilo samo na izpolnjenost drugega od obeh (kumulativnih) pogojev in prišlo do sklepa, da "[s]tališče Vrhovnega sodišča, ki je kot vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta štelo znesek 27.461,80 DEM (14.041,00 EUR), ni očitno napačno". Navedlo je, da se "[v] upravnem sporu [...] v postopku z izpodbijno tožbo (33. člen ZUS-1) zahteva odprava upravnega akta, tako da sodišče presodi le o tem, ali je tožba utemeljena in ali je tak akt treba odpraviti deloma ali v celoti ali pa tožbo zavrniti." Moje mnenje je drugačno.

4. Drugi od obeh (kumulativno predpisanih) pogojev za dovoljenost revizije, ki sta določena v 1. točki drugega odstavka ZUS-1, je jasen in nedvoumen (ter tudi logičen): vrednost **izpodbijanega dela** dokončnega upravnega akta mora presegati 20.000 EUR. Pravica do revizije je torej odvisna od vrednosti tistega, o čemer naj revizijsko sodišče (sploh) odloči. Ker **odloča o izpodbijanem delu**, mora biti od vrednosti tega dela odvisna tudi pravica do ("vrednostne") revizije, torej od **izpodbijanega dela** – ne pa (nasprotno) od vrednosti tistega, kar je bilo revidentu z izpodbijanim aktom priznано (tako tudi Ustavno sodišče v odločbi št. Up-1267/08, Uradni list RS, št. 106/08, in OdlUS XVII, 87). Odškodnine, ki ji je bila priznana, revidentka seveda ni izpodbijala in za kaj takega tudi ne bi imela pravnega interesa. V tem delu je pač uspela. Razlaga, kot jo je sprejelo Vrhovno sodišče, zato prebija jezikovni pomen pojma "izpodbijani del". In ne samo to. Po mojem je obremenjena tudi z notranjem protislovjem. Pritožnica ne le, da ni izpodbijala tistega, kar ji je bilo priznано, ampak je dosojeni znesek, ki ga je Vrhovno sodišče štelo kot "izpodbijani del", že po svoji naravi živo nasprotje izpodbijanega dela, torej tistega, kar je bilo pritožnici odrečeno. Izpodbijala je "le" del, s katerim ni uspela, torej tisto, kar je v kontrapunktu z dosojenim – hoče pač več od tega, kar ji je (že) dosojeno in kar že ima. Tu pa je Vrhovno sodišče vzelo kot izpodbijani del prav tistega, s katerim je stranka uspela in ki je nesporen, dokončen, pravnomočen. In v tem vidim pridevniško protislovje. Pritožnica, ki je upravni akt izpodbijala zato, ker ji ni priznal več, je torej ta akt izpodbijala glede razlike med zahtevanim zneskom 68.654 DEM in dosojenim zneskom (27.461,80 DEM), se pravi glede zneska 41.192,20 DEM, kar znese več kot 20.000 EUR (21.061,24 EUR). Res je, da se "[v] upravnem sporu [...] v postopku z izpodbijno tožbo (33. člen ZUS-1) zahteva odprava upravnega akta, tako da sodišče presodi le o tem, ali je tožba utemeljena in ali je tak akt treba odpraviti deloma ali v celoti ali pa tožbo zavrniti" (6. točka obrazložitve odločbe). Vendar to kvečjemu pomeni, da je treba potem vzeti kot vrednost "izpodbijanega dela" celoten znesek, torej tisto, o čemer je bilo odločeno – to pa ni samo pritožnici priznan znesek odškodnine (27.461,80 DEM), ampak tudi, da ji ne pripada odškodnina v celotnem zahtevanem znesku (torej v višini 68.654 DEM).

5. Naj za ponazoritev zaostrim še *ad absurdum*: Po stališču, na katerem (tudi) temelji izpodbijani sklep, bi bil revident, ki bi mu bil z izpodbijanim aktom priznan znesek 20.001 EUR, upravičen do

("vrednostne") revizije že, če bi zahteval samo evro več (20.002 EUR). In nasprotno: če bi mu bil z izpodbijanem aktom priznan zgolj pičel evro, do revizije ne bi bil upravičen, čeprav bi, denimo, zahteval milijon. Tako stališče lahko torej tako zaradi tega, ker temelji na razlagi, ki gre onkraj meja jezikovnih znakov (pojem "izpodbijani del" ne pomeni dela, ki je nesporen, dela, s katerim je stranka, ki vlaga pravno sredstvo, uspela in ki ga zato ne izpodbija in ga zaradi pomanjkanja pravnega interesa tudi ne more izpodbijati – pravno sredstvo vlaga prav zato, ker meni, da ji pripada več od dosojenega) in ker je obremenjeno z notranjim protislovjem (katerega izpeljave pripeljejo tudi do absurdnih rešitev), mirno opredelim kot tako očitno napačno, da krši pritožnično pravico do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

6. Pri tem nič ne spremeni dejstvo, da upravna odločba v izreku nima zavrnilnega dela.[1] V nasprotnem bi upravni organ lahko vselej že vnaprej odvezel morebitno pravico do revizije preprosto tako, da bi (kot je bilo v tem primeru) v izreku svoje odločbe zavrnilni del gladko izpustil. Bistveno je namreč, da je pritožnica zahtevala višji znesek odškodnine od tistega, ki ji je bil dosojen. Pravni položaj stranke, katere višji zahtev je v izreku izrecno zavrnjen, se namreč prav v ničemer ne razlikuje od položaja stranke, ki s svojim višjim zahtevkom prav tako ni uspela, le da upravni organ v izreku določbe ni posebej navedel, da se zahtev, ki presega dosojenega, zavrne. Zato tudi ne vidim razumnih razlogov, iz katerih bi tisti, katerega zahtev je v izreku odločbe izrecno zavrnjen, imel pravico do izrednega pravnega sredstva, drugi, ki z višjim zahtevkom prav tako ni uspel (in je v tem pogledu z njim v enakem procesnopравnem položaju), le da to ni navedeno v samem izreku odločbe, pa ne. Zato tudi ne vidim odločilne različnosti med obravnavano zadevo in zadevo št. Up-1267/08, kjer je imela upravna odločba, ki je bila predmet obravnavanja, v izreku tudi zavrnilni del.

7. Ustavno sodišče bi torej moralo presoditi (še), ali se je Vrhovno sodišče morebiti očitno napačno opredelilo, da ni izpolnjen prvi od obeh kumulativno predpisanih pogojev za dovoljenost revizije, da torej ne gre za spor, v katerem je pravica stranke izražena v denarni vrednosti. Ker tega ni storilo, sem (ne glede na to, kaj si mislim o takem stališču Vrhovnega sodišča) moral glasovati proti zavrnitvi ustavne pritožbe (in posledično tudi proti nesprejemu ustavne pritožbe zoper sodbo Upravnega sodišča).

Jan Zobec
Sodnik

dr. Mitja Deisinger
Sodnik

Opomba:

[1] Upravna odločba, ki je bila predmet obravnavanja v zadevi št. Up-1267/08, je v izreku sicer imela zavrnilni del. Čeprav se tu, v tej zadevi Ustavno sodišče na to razliko ne sklicuje, bom v nadaljevanju (takoj) pojasnil, da to, ali je v izreku upravne odločbe zapisano, da se višji zahtev zavrne, sploh ni bistveno. Med obravnavano zadevo in zadevo št. Up-1267/08 zato ne vidim odločilne različnosti.

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice Jasne Pogačar

Za pritrdilno ločeno mnenje sem se odločila, ker iz obrazložitve izreka o zavrnitvi ustavne pritožbe zoper sklep Vrhovnega sodišča niso razvidni vsi razlogi, ki bi glede na vsebino ustavne pritožbe utemeljevali izrek. V obrazložitvi ni ničesar o primerni uporabi prvega in drugega odstavka 44. člena Zakona o pravdnem postopku (v nadaljevanju ZPP)[1] pri odločanju o dovoljenosti vrednostne revizije po 1. točki drugega odstavka 83. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Pritožnica pa opira zatrjevanje, da si je z navedbo vrednosti spornega predmeta v tožbi zagotovila pravico do vrednostne revizije, prav na primerno uporabo navedenih določb ZPP. Pojasnjuje, da naj bi v tožbi kot vrednost spornega predmeta navedla vrednost podržavljenih nepremičnin v znesku, ki presega 20.000,00 EUR. Njena tožba naj ne bi sodila med primere iz prvega odstavka 44. člena ZPP, pač pa med primere iz drugega odstavka navedenega člena, ker v tožbi ni navedla, da bi bila pripravljena namesto izpolnitve primarnega zahtevka, tj. vrnitve podržavljenega premoženja v naravi, sprejeti znesek, ki ji je bil prisojen z dokončnim upravnim aktom.

Pritožnica torej razlaga, da je v upravnem sporu po izpodbojni tožbi dopustno vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta, na katero se opirajo pogoji iz 1. točke drugega odstavka 83. člena ZUS-1, razlagati kot vrednost, s katero tožeča stranka oceni vrednost predmeta upravnega postopka, v zadevah denacionalizacije torej kot ocenjeno vrednost podržavljenega premoženja. Ker z zatrjevanjem primerne uporabe navedenih določb ZPP utemeljuje očitno napačnost stališča Vrhovnega sodišča, da je po njeni tožbi odločilna vrednost izpodbijanega dokončnega akta, je vprašanje zatrjevanje primerne uporabe po mojem mnenju pomembno pri presoji te ustavne pritožbe. Razlogi, ki nasprotujejo zatrjevanju primerni uporabi, so me tudi prepričali, da stališče Vrhovnega sodišča ni očitno napačno.

Najprej se mi je zastavilo vprašanje, ali je ureditev v ZUS-1, ki določa pogoje za vrednostno revizijo, popolna ali ne. Dejstvo, da ZUS-1 ne ureja vseh vprašanj postopka, temveč samo nekatera, glede drugih pa se sklicuje na primerno (smiselno) uporabo določb ZPP,[2] namreč ne pomeni, da bi se morale vse zakonske rešitve v ZUS-1 naslanjati na rešitve v ZPP ali izvirati iz njih ali da bi se morali vsi procesni instituti upravnega prava razlagati v okviru pravil pravnega postopka. Določbe ZPP se v postopku v upravnem sporu subsidiarno uporabljajo glede posamičnih vprašanj, ki jih zakonodajalec namenoma ni uredil in je vnaprej predvidel način njihovega zapolnjevanja. Iz dikcije 1. točke drugega odstavka 83. člena ZUS-1, ki ureja pogoje za vrednostno revizijo, ne razberem obstoja takšne pravne praznine, pa tudi ne namena zakonodajalca, da bi določitev pogojev za dovolitev vrednostne revizije prepustil primerni uporabi določb ZPP.

Ostaja še vprašanje, ali je primerna uporaba navedenih določb ZPP dopustna pri razlagi pogojev za dovolitev vrednostne revizije. Z določitvijo primerne uporabe določb ZPP je zakonodajalec napotil na uporabo tistih določb, ki so v bistvenem podobne naravi upravnega spora. Čeprav je določiti nabor vseh podobnosti precej zamudno, pa je zanesljivo, da v postopku upravnega spora tudi pri razlagi ni dopustna primerna uporaba tistih določb ZPP, ki so nasprotne izoblikovanemu pravilu upravnega prava. Gre za tiste določbe ZPP, ki jih tudi z interpretacijo ni mogoče uporabiti na način, ki ustreza naravi posameznega procesnega instituta. Ne gre namreč prezreti, da je upravni spor samostojen sodni postopek in del upravnega procesnega prava, ki sledi specifični naravi svoje pravne panoge.

Zato določb ZPP, ki so tuje naravi upravnega spora[3] in so v bistvenem tako drugačne, da jih ni mogoče primerno uporabljati v postopku upravnega spora, tudi ni mogoče uporabljati kot razlagalnih pravil.[4]

Zakonodajalec[5] je pri opredelitvi koncepta upravnega spora izhajal iz predpostavke, da gre za obliko sodnega nadzora nad zakonitostjo dokončnih upravnih aktov, s katerimi je odločeno o pravici, obveznosti ali pravni koristi, ne pa za nadaljevanje upravnega odločanja. Temu konceptu, ki sledi opredelitvi upravnega spora v Ustavi in pojmovanju načela delitve oblasti, da nobeni oblasti ni mogoče odvzeti pristojnosti, ki so ji tipične, sledijo zakonske rešitve, ki samo izjemoma, v posebej določenih primerih in ob strogo določenih pogojih, dopuščajo odločanje v sporu polne jurisdikcije. V upravnem sporu po izpodbojni tožbi, kot je to v obravnavani zadevi, ima sodišče samo kasacijska pooblastila. Funkcija sodišča je osredotočena na odločanje o materialni in formalni zakonitosti dokončnega upravnega akta, največja korist, ki jo v tem postopku lahko doseže tožeča stranka, ki meni, da bi ji z upravnim aktom moralo biti priznано več oziroma bi ji moralo biti naloženo manj, je odprava izpodbijanega akta v celoti ali v njegovem delu, če je to glede na tožbeni zahtevek in na izrek izpodbijanega akta mogoče,[6] in vrnitev zadeve v upravno odločanje.

Upravni spor po izpodbojni tožbi je naknaden spor, ki je nastal po izdaji dokončnega upravnega akta. Gre za spor med dvema strankama, pri čemer si tožeča stranka prizadeva za odpravo izpodbijanega upravnega akta (v celoti ali v delu), tožena stranka pa, da izpodbijani upravni akt ostane v veljavi. Sporna so torej vselej samo vprašanja, ki se tičejo zakonitosti izpodbijanega upravnega akta, ker velja pravilo, da sodišče presoja odločitve, sprejeto v upravnem postopku, ne pa utemeljenosti pridobitve kakšne pravice ali naložitve obveznosti. Sodišče vselej odloča le v mejah zahtevka iz izpodbojne tožbe, torej o razlogih, ki se nanašajo na odpravo, na odločanje o tem pa ocenjena vrednost, na katero se sklicuje pritožnica in pojasnjuje svojo prizadetost, nima nobenega vpliva. Ocena te vrednosti tudi ne vpliva na vsebino pooblastil pri odločanju v upravnem postopku[7] in odločanju v postopku upravnega spora. Pogoji, ki jih ZUS-1 določa za vrednostno revizijo v upravnem sporu, so po mojem mnenju dovolj jasni ter v celoti prirejeni naravi in vsebini odločanja v postopku upravnega spora ter jih z zatrjevano primerno uporabo ni dopustno spreminjati. Za dovolitev vrednostne revizije v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost izražena v denarni vrednosti, je po ureditvi v ZUS-1 odločilna vrednost s tožbo izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta, pri čemer bi ta vrednost lahko bila odvisna tudi od opredelitve vrednosti spornega predmeta v tožbi (prvi odstavek 30. člena ZUS-1). Vendar obravnavani primer ni tak, saj izhaja iz listin, priloženih ustavni pritožbi, da se tožbeni zahtevek nanaša na odpravo izpodbijanega upravnega akta v celoti, ni pa zaslediti, in pritožnica tudi ne zatrjuje, da bi v upravnem postopku denacionalizacije postavila samostojen zahtevek za odškodnino v nominalnem znesku, o katerem bi moral upravni organ glede na ureditev v zakonu, ki ureja splošni upravni postopek, odločiti v izreku.

Jasna Pogačar
S o d n i c a

Opombe:

[1] Prvi in drugi odstavek 44. člena ZPP se glasita:

"(1) Če se tožbeni zahtevek ne nanaša na denarni znesek, pa tožeča stranka v tožbi navede, da je pripravljena namesto izpolnitve zahtevka sprejeti določen denarni znesek, se vzame kot vrednost spornega predmeta ta znesek.

(2) V drugih primerih, ko se tožbeni zahtevek ne nanaša na denarni znesek je odločilna vrednost spornega predmeta, ki jo je tožeča stranka navedla v tožbi."

[2] Prvi odstavek 22. člena ZUS-1 se glasi:

"(1) Za vprašanja postopka, ki niso urejena s tem zakonom, se primerno uporabljajo določbe Zakona o pravnem postopku."

[3] "[...] med postopkom v upravnem sporu in pravnem postopkom namreč obstaja načelna razlika: v pravnem postopku obe stranki praviloma varujeta vsaka svoj zasebnopravni interes, medtem ko v postopku v upravnem sporu tožnik varuje zasebnopravni, toženec pa javnopravnega. Postopka se pomembno razlikujeta še v tem, da v pravnem postopku sodišče prve stopnje vselej samo ugotavlja dejansko stanje in tudi samo prvič odloči o spornem pravnem razmerju, medtem ko v upravnem sporu sodišče praviloma (razen izjem, ko gre za sojenje v sporu polne jurisdikcije po 65. ali 66. členu ZUS-1) o sporu odloča na podlagi dejanskega stanja, ki je bilo že ugotavljano v drugem javnopravnem (navadno upravnem) postopku, po drugi strani pa praviloma presoja zakonitost nekega že izdanega pravnega akta in le izjemoma neposredno odloča o pravici ali obveznosti ali pravnem interesu tožnika." J. Breznik v: J. Breznik in drugi, Zakon o upravnem sporu s komentarjem, Založba GV, Ljubljana 2008, str. 132-133.

[4] "[...] da je treba pri presoji, katere določbe ZPP je mogoče kot subsidiarne uporabljati v postopku o upravnem sporu in katerih ne, izhajati iz ugotovitve, da je pravna narava predmeta upravnega spora praviloma bistveno drugačna od pravne narave predmeta pravnega postopka, saj se odločanje tožene stranke praviloma opira na kogentne, in ne dispozitivne predpise oziroma pravne norme." isto, str. 132.

[5] Glej Poročevalec DZ, št. 60/06.

[6] Po ureditvi v Zakonu o splošnem upravnem postopku (ZUP) se v izreku odloči o predmetu postopka in o vseh zahtevkih strank (prvi odstavek 213. člena ZUP). Če se s tožbo izpodbijajo posamezne točke ali vsebinsko ločljivi deli izreka odločbe, lahko postanejo posamezne točke ali posamezni vsebinski deli izreka odločbe ali posameznih njenih točk, ki se ne izpodbijajo in medsebojno niso odvisni, pravnomočni (drugi odstavek 225. člena ZUP).

[7] Po ureditvi v Zakonu o denacionalizaciji (ZDen) je vrednost podržavljenega premoženja dejanska okoliščina, ki jo ugotavlja organ, ki odloča o denacionalizaciji, po metodologiji, ki je predpisana z ZDen (44. člen ZDen).

Up-23/09-17

28. 2. 2011

Pritrdilno ločeno mnenje sodnice mag. Jadranke Sovdat

1. Glasovala sem za odločbo, ker menim da Vrhovnemu sodišču Republike Slovenije ni mogoče očitati, da je 1. točko drugega odstavka 83. člena Zakona o upravnem sporu (Uradni list RS, št. 105/06 in 62/10 - v nadaljevanju ZUS-1) razlagalo očitno napačno. Upoštevno besedilo te določbe se glede na to, da Upravno sodišče ni odločalo meritorno, glasi: "Revizija je dovoljena, če vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta (...) v zadevah, v katerih je pravica ali obveznost stranke izražena v denarni vrednosti, presega 20.000 evrov". Ustavno sodišče se do tega, ali je pravica izražena v denarni vrednosti,[1] ni opredeljevalo. Izhajalo je iz predpostavke, da tudi, če je tako (da je torej napačno stališče, da ne gre za pravico, izraženo v denarni vrednosti), Vrhovnemu sodišču ni mogoče

očitati, da je drugi del tega pogoja, to je, da vrednost izpodbijanega dela upravnega akta presega zahtevani znesek, razlagalo očitno napačno.

2. Ko Vrhovno sodišče odloča o tem, ali so izpolnjeni pogoji iz navedene določbe za revizijo, razlaga določbo procesnega zakona, kar je v njegovi pristojnosti. Pritožnik zatrjuje le to, da je takšna razlaga nepravilna, očitne napačnosti izrecno niti ne zatrjuje. Zato se zastavlja celo vprašanje, ali ni treba odkloniti ustavnosodne presoje tega očitka, saj Ustavno sodišče ni tisto, ki preverja, ali je Vrhovno sodišče določbo procesnega zakona razlagalo pravilno ali narobe. Če smo že iz navedb smiselno (!) sklepali, da pritožnica v resnici zatrjuje očitno napačnost, pa je treba poudariti, da lahko govorimo o očitno napačni razlagi zakona le tedaj, ko iz zakonskega besedila povsem jasno in na prvi pogled izhaja, da ga sodišče na takšen način, kot ga je razlagalo, sploh ne bi smelo razlagati. Zadržanost Ustavnega sodišča pri tej presoji, še posebej, ko gre za vprašanje razlage procesnih predpostavk, pod katerimi je dovoljeno izredno pravno sredstvo pred Vrhovnim sodiščem, je po mojem mnenju še toliko bolj na mestu.

3. Vrhovno sodišče je imelo pred seboj sodbo Upravnega sodišča, s katero je to sodišče na podlagi prvega odstavka 63. člena ZUS-1 zavrnilo tožbo zoper odločbo upravnega organa glede zahteve za denacionalizacijo. Pred prvostopenjskim sodiščem je torej teknel t. i. upravni spor o zakonitosti upravnega akta. S tožbo pred Upravnim sodiščem je bila zahtevana odprava tega upravnega akta. Predmet presoje v upravnem sporu je bila torej presoja zakonitosti tega akta, ne pa meritorno odločanje o postavljenem zahtevku, izraženem v denarni vrednosti (kar je v upravnem sporu sicer tudi mogoče npr. tedaj, ko Upravno sodišče odloča o postavljenem zahtevku za odškodnino). Ko gre za presojo zakonitosti upravnega akta, je sodišče glede na tožbene navedbe presojalo, ali je bil postopek pred izdajo izpodbijanega upravnega akta pravilen, ali je odločba pravilna in na zakonu utemeljena. V tem primeru je zato za razlago zadevne določbe Zakona odločilen pojem "vrednost izpodbijanega dela dokončnega upravnega akta".

4. Navedeni pojem iz 1. točke prvega odstavka 83. člena ZUS-1 je Vrhovno sodišče očitno videlo v luči narave upravnega odločanja, ki se odvija v upravnem postopku, v katerem stranka zahteva odločitev o pravici, pri čemer je vrednost (izraženo v denarju) očitno povežalo z vrednostjo, opredeljeno v izpodbijanem aktu. Od Vrhovnega sodišča seveda ne moremo pričakovati, da bo isto zakonsko določbo, ki opredeljuje pogoje za dovoljenost revizije, v denacionalizacijskih zadevah razlagalo drugače kot v vseh drugih upravnih zadevah. V vsakem primeru ima sodišče pred seboj upravno odločbo, s katero je odločeno bodisi o neki pravici bodisi o neki obveznosti stranke, pri čemer je zavezano pri razlagi zakonskega prava, tudi procesnega zakonskega prava, k spoštovanju drugega odstavka 14. člena Ustave. Če pri tem Vrhovno sodišče napolnjuje vsebino te zakonske določbe na način, kot je to storilo v tem primeru, upošteva pri razlagi zakona naravo upravnega odločanja, sodi to v polje njegove zakonite uporabe prava. Lahko da takšna razlaga ni pravilna in da je to zakonsko določbo mogoče razlagati tudi drugače. Vendar to ni naša stvar. Stvar Vrhovnega sodišča je: ali bo štelo, da navedeno besedilo pomeni, da je upoštevana vrednost dokončnega upravnega akta v delu, v katerem se ta akt izpodbija, izhajajoč iz tega, da se v upravnem postopku zahteva določena pravica, njena višina (kadar je ta izražena v denarju) pa ni stvar zahtevka stranke, ampak je predmet ugotavljanja v samem upravnem postopku na podlagi obvezujočih zakonskih določb, ki jo opredeljujejo (višino namreč), in je kot takšna izražena v upravnem aktu; ali pa bo zakonsko besedilo razlagalo, ne da bi upoštevalo navedeno in "izpodbijani del" povežalo s strankino predstavo (zahtevo) o tem, kolikšna višina pravice, ki ji po zakonu gre, ji tudi pripada in v kateri meri je bila v upravnem postopku z njo "uspešna". Narava pravnega odločanja v posameznih vrstah postopka po mojem mnenju lahko vpliva na razlago zakona, ker je lahko neposredno povezana z namenom uzakonitve posamezne določbe. To, da bi bilo treba to zakonsko določbo razlagati tako ali drugače, zato po mojem mnenju še ne pomeni, da lahko izpodbijani razlagi Vrhovnega sodišča pripišemo očitno

napačnost.

mag. Jadranka Sovdat
S o d n i c a

Opomba:

[1] Vrhovno sodišče zapiše, da ne gre za takšen spor in da je v obravnavani zadevi predmet upravnega spora utemeljenost obstoja ovir, zaradi katerih vračanje podržavljenih zemljišč v naravi ni mogoče.

Vrsta zadeve:

ustavna pritožba

Vrsta akta:

posamični akt

Vlagatelj:

Marija Hafner, Vir pri Domžalah

Datum vloge:

8. 2. 2009

Datum odločitve:

17. 2. 2011

Vrsta odločitve:

odločba

Vrsta rešitve:

zavrnitev

nesprejem ustavne pritožbe

Objava:

Uradni list RS, št. 21/2011

Dokument:

US29368