



Številka: Up-95/16-30

Datum: 2. 4. 2019

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE
SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR
K ODLOČBI ŠT. Up-95/16 Z DNE 14. 3. 2019**

1. Podobno kot sodnico dr. Etelko Korpič – Horvat so tudi mene od podpore odločbi odvrnili pomisleki glede pravilnosti večinskega stališča o pravnomočnosti sodbe Upravnega sodišča št. I U 2155/2009. Gre za zelo pomembno vprašanje (civilnega in upravnega) procesnega prava, o katerem obstajajo ustaljena in doslej v ustavnosodni presoji in teoriji neprerekana stališča. Bojim se, da večinska odločba od njih odstopa z argumenti, ki so zame delno nesprejemljivi, delno pa zmotni.

2. Sprejeta odločba sporoča: pravnomočnost se razteza na razloge sodbe Upravnega sodišča, s katero je bil upravni akt odpravljen, zadeva pa vrnjena v ponovni postopek, in sicer tako, da razlogi iz sodbe Upravnega sodišča vežejo Vrhovno sodišče v kasnejšem vsebinsko ločenem civilnem postopku. Odločitev večine temelji na predpostavki, da je bilo s sodbo Upravnega sodišča št. I U 2155/2009 o zadevi pravnomočno odločeno.

3. Menim, da je s tem večina odstopila od dveh temeljnih pravil procesnega prava, predvsem pa od lastne ustavnosodne presoje:

- prvič: pravnomočen postane izrek, ne pa razlogi sodne odločbe;¹
- drugič: s sodbo Upravnega sodišča, s katero se odpravi upravni akt in zadeva upravnemu organu vrne v ponoven postopek (64. člen ZUS-1), o upravni zadevi ne more biti pravnomočno odločeno, saj o njej sploh še ni odločeno.²

4. Začenjam z drugim pravilom. Upravno sodišče je 22. 1. 2010 izdalo sodbo (št. I U 2155/2009), s katero je ugodilo pritožnični tožbi, odpravilo odločbo MOL o odvzemu koncesije pritožnici in zadevo vrnilo v ponovno odločanje. O odvzemu koncesije s to sodbo ni bilo pravnomočno razsojeno.³ Posledica sodbe Upravnega sodišča je bila, da se

¹ Prim. sodbi Vrhovnega sodišča št. VIII Ips 174/2013 in št. II Ips 701/2005.

² Prim. sklepe Ustavnega sodišča št. Up-314/12, št. Up-419/00, št. Up-469/05 in št. Up-1200/05.

³ O pravnomočni odločitvi bi lahko govorili le v primeru, ko bi Upravno sodišče bodisi pritožnično tožbo zavrnilo in potrdilo odločbo MOL (63. člen ZUS-1) bodisi bi o zadevi odločilo meritorno (spor polne jurisdikcije) in to tako, da bi pritrdilo MOL (65. člen ZUS-1).

je zadeva (odločanje o odvzemu koncesije) vrnila v stanje, v katerem je bila pred izdajo upravne odločbe.⁴ Odločitev sodišča o odpravi upravnega akta od upravnega organa zahteva ponovno odločanje. Učinek sodbe, s katero Upravno sodišče odpravi izpodbijani akt, je v tem, da mora upravni organ upravni postopek ponovno voditi, pri čemer je vezan na pravno mnenje sodišča glede materialnopравnih in procesnopравnih vprašanj (četrti in peti odstavek 64. člena ZUS-1).⁵

5. Ustavno sodišče se v 19. točki obrazložitve sklicuje na ustavno zahtevo po spoštovanju pravnomočnosti. Ta določa, da je pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi. Pravnomočno sodno varstvo namreč v pravna razmerja prinese pravni mir, ki za stranke pomeni upravičeno pričakovanje, da pravnomočno že rešenih vprašanj (razen v postopku z izrednimi pravnimi sredstvi) nihče ne bo mogel ponovno odpirati. V podporo tem stališčem so citirane naslednje odločbe Ustavnega sodišča: št. Up-685/05, št. U-I-65/05, št. Up-206/02, št. Up-893/16, U-I-194/16 ter št. Up-822/13.

6. Nobena izmed citiranih odločb ni podobna predmetni zadevi. Še več – od nje se bistveno razlikujejo. Ne nanašajo se na odločitev (Upravnega ali drugostopenjskega) sodišča, s katero bi to odpravilo upravno odločbo (razveljavilo prvostopenjsko sodbo) in zadevo vrnilo v ponovno odločanje. Nasprotno. V zadevi št. Up-685/05 je šlo za kazenski postopek in sklep zunajobravnavnega senata, s katerim je bilo meritorno odločeno o stroških postopka. V zadevi št. Up-206/02 je bil sprejet sklep o nesprejemu ustavne pritožbe, saj očitno ni šlo za kršitev človekovih pravic. Zadeva št. U-I-65/05 se sploh ne ukvarja s pravnomočnostjo, v zadevi št. Up-893/16, U-I-194/16 pa je Višje sodišče spremenilo sklep sodišča prve stopnje, kar pomeni, da je meritorno odločilo. V zadevi št. Up-822/13 je Vrhovno sodišče prav tako spremenilo sodbi nižjih sodišč in meritorno odločalo. V nobeni izmed citiranih zadev torej ni bila presojana ne odločitev Upravnega sodišča ne odločitev kakšnega drugega sodišča o vrnitvi zadeve v odločanje organu nižje stopnje.

7. Bolj kot sklicevanje na nerelevantne sklepe ali odločbe pa se zdi problematično nesklicevanje na relevantne odločitve. V sklepu št. Up-314/12 je Ustavno sodišče odločalo prav o vprašanju, ali je dovoljena ustavna pritožba zoper sodno odločbo o razveljavitvi sodnih odločb in vrnitvi zadeve v ponovno odločanje v upravnem sporu – bodisi tedaj, ko Upravno sodišče odpravi upravni akt, bodisi tedaj, ko Vrhovno sodišče razveljavi sodbo Upravnega sodišča in hkrati odpravi upravni akt. Ustavno sodišče šteje, da v tem primeru pravna sredstva še niso izčrpana, zaradi česar ustavna pritožba ni dovoljena.⁶ Če pravna sredstva še niso izčrpana, pa je o učinku *res iudicata* skoraj

⁴ T. Steinman v: E. Kerševan (ur.) in ostali, Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2019, str. 364.

⁵ Prav tam. Situacija je identična, kadar pritožbeno sodišče razveljavi prvostopenjsko sodbo in zadevo vrne prvostopenjskemu sodišču v ponovno odločanje. Odločitev o razveljavitvi ne pomeni pravnomočne odločitve o zadevi; zahteva "le" ponovno sojenje.

⁶ Točki 4 in 5 obrazložitve sklepa št. Up-314/12: "Ustaljeno stališče Ustavnega sodišča je, da ustavna pritožba zoper sodne odločbe o razveljavitvi sodnih odločb in vrnitvi zadeve v ponovno

bogokletno govoriti. Ustavno sodišče bi namreč ustavno pritožbo zoper sodbo Upravnega sodišča št. I U 2155/2009, če bi jo pritožnica vložila, glede na svojo ustaljeno prakso zavrglo z utemeljitvijo, da pravna sredstva v ponovljenem postopku še niso izčrpana. Kako lahko za isto odločbo hkrati trdi, da je postala materialno pravnomočna?⁷

8. Ustavno sodišče je torej sodbi Upravnega sodišča, s katero je bil odpravljen upravni akt in zadeva vrnjena v ponovno odločanje, priznalo učinek *res iudicata* kljub temu, da pravna sredstva v zadevi še niso izčrpana⁸. Če se je Ustavno sodišče odločilo odstopiti od svoje doslej ustaljene presoje,⁹ po kateri samo tovrstnim odločitvam ne priznava pravnomočnosti, bi bilo potrebno to obrazložiti. Temu problemu se je večina bodisi izognila bodisi ga ni zaznala.

9. Prehajam na prvo pravilo. Vrhovno sodišče je 18. 10. 2015 izdalo sodbo, s katero je odločilo o (ne)veljavnosti pogodbe o koncesiji. Oktobra 2015 o odvzemu koncesije v (ponovljenem) upravnem postopku pred MOL še ni bilo odločeno. Vrhovno sodišče je odločalo o drugem pravnem vprašanju, čeravno o istem življenjskem dogodku (koncesijskem razmerju med MOL in pritožnico) – pristojnost sodišč je namreč v koncesijskih razmerjih deljena.¹⁰ Nesporno je vsako izmed sodišč (Vrhovno in Upravno) odločalo v mejah svojih pristojnosti ter v mejah postavljenih zahtevkov, ki sta se med seboj bistveno in odločilno razlikovala.¹¹

10. Teorija civilnega procesnega prava in sodna praksa¹² enotno štejeta, da se pravnomočnost ne nanaša na razloge pravne in dejanske narave, ki niso zajeti v izreku

odločanje ni dovoljena, saj pravna sredstva, s katerimi pritožnik lahko doseže varstvo svojih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, še niso izčrpana. V takem primeru imajo stranke v nadaljnjem postopku še vedno možnost svoje zahtevke (oziroma ugovore zoper zahtevke) utemeljevati tudi z razlogi, ki se nanašajo na varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Če torej Vrhovno sodišče razveljavi odločitev Upravnega sodišča oziroma drugega nižjega sodišča in zadevo vrne temu sodišču v ponovno odločanje, zoper tako odločitev ustavna pritožba ni dovoljena ... Enako velja tudi v primerih, ko Upravno sodišče odpravi upravni akt, oziroma ko Vrhovno sodišče razveljavi sodbo Upravnega sodišča in hkrati odpravi upravni akt ...".

⁷ Prim. točko 29 obrazložitve večinske odločbe: "Vrhovno sodišče je odločalo v času, ko je bila sodba Upravnega sodišča že pravnomočna".

⁸ Izčrpana niso niti redna pravna sredstva, tako da celo izjemna obravnava takšne ustavne pritožbe ne bi bila mogoča.

⁹ Enaki razlogi izhajajo iz sklepov št. Up-314/12, št. Up-419/00, št. Up-469/05 in št. Up-1200/05.

¹⁰ Glej 3. točko odklonilnega ločnega mnenja sodnice dr. Etelke Korpič – Horvat.

¹¹ Zahtevki v upravnem sporu pred Upravnim sodiščem se je glasil na odpravo odločbe MOL, s katero je bila odvzeta koncesija, zahtevki v postopku pred Okrožnim, Višjim ter Vrhovnim sodiščem pa na ugotovitev, da je odpoved koncesijske pogodbe nezakonita.

¹² Vrhovno sodišče v zadevi št. VIII Ips 174/2013: "Pravno naziranje sodišča iz prejšnjega sojenja, ki ni bilo zajeto v izreku sodne odločbe, ne postane pravnomočno. Pravilo o objektivnih mejah pravnomočnosti iz 319. člena ZPP se nanaša le na odločitve o zahtevku tožbe in nasprotne tožbe ter o obstoju terjatve, ki jo je tožena stranka uveljavljala z ugovorom zaradi pobota, te odločitve pa vsebuje izrek sodbe. Razlogi dejanske ali pravne narave, ki niso zajeti v izreku, torej ne postanejo pravnomočni."

Vrhovno sodišče v zadevi št. II Ips 701/2005: "Pravilo o objektivnih mejah pravnomočnosti iz 319. člena ZPP se nanaša le na odločitve o tožbenem zahtevku, o nasprotnem tožbenem zahtevku in o pobotnem ugovoru, te odločitve pa vsebuje izrek sodbe. Razlogi dejanske ali pravne narave, ki

sodne odločbe. Gre za vprašanje t. i. objektivnih mejà pravnomočnosti. Te določajo, kateri deli sodne odločbe postanejo pravnomočni oziroma na kaj se v vsebinskem smislu nanaša pravnomočnost.¹³ Skladno z ZPP (319. člen) velja, da postane pravnomočna le odločitev o zahtevku (torej izrek), ne pa tudi obrazložitev sodbe. To pomeni, da se pozitivni vidik pravnomočnosti (*res iudicata facit ius inter partes*) ne razteza na ugotovitve o pravno relevantnem dejanskem stanju niti ne na stališča sodišč o pravnih vprašanjih, ki so v obrazložitvi sodbe (pravna naziranja sodišča).¹⁴

11. Ni dvoma, da gre pri spornih stališčih Vrhovnega sodišča (povzetih v 24. in 25. točki obrazložitve odločbe) za pravna naziranja, ki niso prešla v izrek sodbe Vrhovnega sodišča. V izreku je namreč odločeno, da je bila odpoved koncesijske pogodbe zakonita, razlogi, ki jih kritizira Ustavno sodišče, pa se nanašajo na odvzem koncesije. Ker je Ustavno sodišče učinek *res iudicata* priznala pravnim stališčem, ki z izrekom niso (nujno) povezana, je odločitev večine zame tudi teoretično nesprejemljiva.

12. Strinjam se, da so razlogi Vrhovnega sodišča (v 9.–12. točki obrazložitve njegove sodbe) neprepričljivi, materialnopravno morda napačni. A tega večina ne trdi. Tisto, kar trdi (da je bilo s tem poseženo v pravnomočnost sodbe Upravnega sodišča), pa je po moji oceni očitno napačno.

13. Nameni Ustavnega sodišča so bili nedvomno dobri – pomagati pritožnici, Lekarni Bitenc, da se reši negotovosti, ki jo v njeno poslovanje vnašajo različna pravna stališča sodišč. A pot, ki jo je ubralo, je žal napačna. Čeravno ne gre za pot v pekel, pa si upam trditi, da gre pri odločitvi večine vsaj za hojo po robu logično vzdržnega.

dr. Špelca Mežnar
Sodnica

niso zajeti v izreku, torej ne postanejo pravnomočni. Zato v tej zadevi ne gre za že razsojeno stvar."

¹³ Primerjaj D. Wedam Lukić v: L. Ude, N. Betetto, A. Galič, V. Rijavec, D. Wedam Lukić, Zobec, ZPP s komentarjem, 3. knjiga, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 156.

¹⁴ Prav tam. Prim. tudi Š. Mežnar, Objektivne, subjektivne in časovne meje pravnomočnosti v odškodninskem pravu, Pravni letopis, 2012, Inštitut za primerjalno pravo pri Pravni fakulteti UL, str. 47 in 48.