

## Sklep Vrhovnega sodišča RS v zadevi Elektrodistributerji\*

### Nedopustnost revizije v postopku zaradi kršitev pravil konkurenčnega prava\*\*

#### Iz sklepa Vrhovnega sodišča RS:

1. Z izpodbijano sodbo je Vrhovno sodišče delno ugodilo tožbi tožeče stranke in ob smiselni uporabi prvega odstavka 65. člena Zakona o upravnem sporu - ZUS-1 odpravilo odločbo tožene stranke, št. 306-168/2007-57 z dne 6. 8. 2008, v delu, ki se nanaša na ugotovitev kršitve 81. člena Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti – PES, v preostalem delu pa je tožbo kot neutemeljeno zavrnilo. Z izpodbijano odločbo je tožena stranka na podlagi 37. člena v povezavi s 6. členom Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence – ZPOMK-1 ugotovila usklajeno ravnanje tam navedenih elektrodistribucijskih gospodarskih družb pri zvišanju cen električne energije (1. točka izreka); ugotovila, da tako ravnanje predstavlja kršitev 6. člena ZPOMK-1 in 81. člena PES in je zato prepovedano in nično (2. točka izreka); odločila, da morajo navedene družbe od dneva vročitve izpodbijane odločbe prenehati z opisnim ravnanjem (3. točka izreka); odločila, da se izrek odločbe objavi na spletni strani tožene stranke (4. točka izreka); in ugotovila, da med postopkom niso nastali posebni stroški (5. točka izreka).

2. Zoper navedeno sodbo Vrhovnega sodišča sta stranki upravnega spora vložili reviziji.

3. Tožeča stranka v odgovoru na revizijo tožene stranke predlaga njeno zavrnitev, tožena stranka pa v odgovoru na revizijo tožeče stranke primarno predlaga njeno zavrženje, podrejeno pa njeno zavrnitev.

K I. točki izreka:

4. Reviziji nista dovoljeni.

5. V obravnavani zadevi gre za ukrepanje tožene stranke po ZPOMK-1, pri čemer ni sporno, da je po določbi 56. člena ZPOMK-1 sodno varstvo zoper odločitve tožene stranke v teh zadevah zagotovljeno pred Vrhovnim sodiščem; da se v takih zadevah po določbi 54. člena ZPOMK-1 glede postopka pred Vrhovnim sodiščem smiselno uporabljajo določbe ZUS-1, kolikor z ZPOMK-1 ni določeno drugače; da Vrhovno

---

\* Sklep VS RS III Ips 111/2009, enako tudi III Ips 117/2009, III Ips 118/2009, III Ips 116/2009, III Ips 115/2009 z dne 30. 9. 2009 (citirano dobesedno).

\*\* Komentar pripravila: Tjaša Ivanc, univ. dipl. pravnica, asistentka na Pravni fakulteti Univerze v Mariboru, Mladinska 9, SI-2000 Maribor, Slovenija, e- pošta: tjas.ivanc@uni-mb.si

sodišče v teh zadevah odloča v senatu treh sodnikov; da je v 61. členu ZPOmK-1 izrecno določeno, da zoper sodbo ali sklep v teh zadevah ni dopustna pritožba; da je torej sodba oz. sklep Vrhovnega sodišča, izdana v postopku sodnega varstva zoper odločbo tožene stranke, pravnomočna; da ZPOmK-1 ne ureja vprašanja dopustnosti vložitve revizije zoper pravnomočno sodbo Vrhovnega sodišča. Sporno pa je, ali je revizija zoper pravnomočne sodbe Vrhovnega sodišča v takih zadevah sploh dopustno izredno pravno sredstvo.

6. Po presoji Vrhovnega sodišča revizija kot izredno pravno sredstvo zoper pravnomočno sodbo, ki jo v postopku sodnega varstva zoper odločbe Urada RS za varstvo konkurence na podlagi ZPOmK-1 izda Vrhovno sodišče, ni dopustna. Navedeno izhaja iz določb Ustave Republike Slovenije – URS, ZPOmK-1 in ZUS-1.

7. Po odločbi 127. člena URS je Vrhovno sodišče najvišje sodišče v državi; odloča o rednih in izrednih pravnih sredstvih ter opravlja druge zadeve, ki jih določa zakon. V 158. členu URS pa je določeno, da je mogoče pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopku, določenih z zakonom. Ker gre v obravnavanem primeru za pravnomočno sodbo, ki jo je izdalo Vrhovno sodišče, bi morala biti torej glede na navedene določbe URS vložitev izrednega pravnega sredstva - revizije zoper odločitev Vrhovnega sodišča izrecno predvidena v zakonu.

8. Revizija pa za tak primer ni predvidena niti v ZPOmK-1 kot posebnem zakonu, ki med drugim ureja tudi posebnosti postopka v zadevah po tem zakonu pred Vrhovnim sodiščem, niti v ZUS-1, ki se po določbi 54. člena ZPOmK-1 smiselno uporablja v postopkih sodnega varstva po ZPOmK-1, če ZPOmK-1 ne določa drugače.

9. V 11. členu ZUS-1 je namreč določeno, da v upravnem sporu na prvi stopnji odloča upravno sodišče, če zakon ne določa drugače. Upravno sodišče v smislu ZUS-1 je glede na določbo prvega odstavka 9. člena ZUS-1 Upravno sodišče Republike Slovenije, ki ima sedež v Ljubljani, ima pa tudi 3 zunanje oddelke. V prvem odstavku 12. člena ZUS-1 je posebna določba (edina z ZUS-1 določena izjema od 9. člen ZUS-1), da Vrhovno sodišče odloča na prvi stopnji v upravnem sporu o zakonitosti aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države. Sicer pa Vrhovno sodišče v upravnem sporu odloča o pritožbah in revizijah (drugi odstavek 12. člena ZUS-1), in sicer v senatu treh sodnikov (prvi odstavek 14. člena ZUS-1). V prvem odstavku 83. člena ZUS-1 je določeno, da lahko stranke zoper pravnomočno sodbo, izdano na prvi stopnji, vložijo revizijo v 30 dneh od vročitve prepisa sodbe. Revizija pa je po tretjem odstavku 83. člena ZUS-1 izrecno izključena v volilnih zadevah. Da je revizija po ZUS-1 dopustna le v zadevah, o katerih na prvi stopnji odloča upravno sodišče, po oceni Vrhovnega sodišča izhaja tudi iz drugega odstavka 83. člena ZUS-1, ki ureja dovoljenost revizije, in iz 88. člena ZUS-1, ki določa, da se revizija vloži pri upravnem sodišču.

10. Glede na določbe 127. in 158. člen URS ter ker ZPOmK-1 ne ureja posebej vprašanja dopustnosti revizije zoper odločitve Vrhovnega sodišča v postopkih

sodnega varstva po navedenem zakonu in ker ZUS-1, ki se v teh postopkih po določbi 54. člena ZPOmK-1 uporablja smiselno in subsidiarno, dopušča vložitev revizije le zoper pravnomočne sodbe, ki jih na prvi stopnji izda Upravno sodišče RS, v obravnavani zadevi revizije po presoji Vrhovnega sodišča ni dopustno vložiti (tretji odstavek 83. člena ZUS-1).

11. Zato je Vrhovno sodišče v obravnavanem primeru reviziji tožeče in tožene stranke na podlagi 89. člena ZUS-1 zavrglo kot nedovoljeni.

K II. točki izreka:

12. Ker odgovor na revizijo tožene stranke, ki ga je vložila tožeča stranka, ni prispeval k odločitvi Vrhovnega sodišča, tožeča stranka sama trpi svoje stroške, ki jih je imela z njegovo vložitvijo (prvi odstavek 165. člena v zvezi s prvim odstavkom 155. člena Zakona o pravnem postopku – ZPP in prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

### Komentar odločbe

V obravnavanem primeru je Vrhovno sodišče Republike Slovenije odločilo, da revizija kot izredno pravno sredstvo v upravnem sporu, v postopkih sodnega varstva po Zakonu o preprečevanju in omejevanju konkurence (ZPOmK-1)<sup>1</sup>, ni dovoljena. Gre za prvo takšno odločitev Vrhovnega sodišča, ki izpostavlja dilemo o dopustnosti revizije v primerih, ko Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)<sup>2</sup> vprašanja dopustnosti navedenega pravnega sredstva v takih zadevah izrecno ne ureja<sup>3</sup>. ZPOmK-1 namreč v drugem odstavku 54. člena določa, da se za postopek sodnega varstva zoper odločbe Urada RS za varstvo konkurence (Urad) smiselno uporablja zakon, ki ureja upravni spor, če ni s tem zakonom določeno drugače, pri čemer vprašanja dopustnosti revizije v nadaljnjih členih ne ureja.

Opozoriti kaže torej na temeljno vprašanje ali je revizija zoper pravnomočne sodbe Vrhovnega sodišča v zadevah sodnega varstva po ZPOmK-1 dopustno izredno pravno sredstvo po ZUS-1.

Revizija, kot izredno pravno sredstvo, je z ZUS-1 nadomestila zahtevo za varstvo zakonitosti, iz razloga, ker je »nova« ureditev omejila možnosti vložitve pritožbe zoper sodbo v upravnem sporu. Predstavlja zadnjo pravno možnost odločanja v upravnem sporu in je zaradi tega nesuspendivno (vložena revizija ne zadrži nastopa pravnomočnosti sodbe), devolutivno

---

<sup>1</sup> Uradni list RS, št. 36/2008 in 40/2009.

<sup>2</sup> Uradni list RS, št. 105/2006.

<sup>3</sup> ZUS-1 v tretjem odstavku 83. člena izrecno navaja zadeve, v katerih revizija ni dovoljena.

pravno sredstvo, ki se uporabi zoper pravnomočne sodbe v upravnem sporu.<sup>4</sup> Inстанčni nadzor je z revizijo dopusten po kriteriju objektivnega pomena zadeve, kar pomeni, da je cilj zagotoviti pravilno in zakonito sodno odločbo v konkretnem sporu ter zagotoviti enotnost pravnega reda in s tem povezane enotne uporabe zakonov in razvoj prava s sodno prakso.<sup>5</sup> Ker gre za postopek pred najvišjim sodiščem v državi, revizija ni mogoča zoper vse pravnomočne sodbe izdane na prvi stopnji, temveč predvsem v primerih, ko je potreba po odločanju Vrhovnega sodišča utemeljena bodisi z interesom posameznika po varstvu njegovih pravic na podlagi dodatnega sodnega varstva bodisi s splošnim interesom po presoji pomembnega pravnega vprašanja ali poenotenju sodne prakse.<sup>6</sup> Restriktivna uporaba tega izrednega pravnega sredstva se nanaša tudi na razloge, ki jih je mogoče z revizijo uveljavljati (drugi odst. 83. člena ZUS-1).<sup>7</sup>

ZUS-1 v zvezi z dovoljenostjo revizije izrecno določa, da revizija ne sme biti po zakonu izključena (tretji odst. 83. člena ZUS-1). Tako revizija ni dovoljena v volilnih zadevah, v sporih, v katerih je dovoljena pritožba ter v primeru, če jo vložijo nekdo, ki nima te pravice, nekdo, ki jo je umaknil ali nekdo, ki zanjo nima pravnega interesa ali če je vložena zoper sodbo, zoper katero je po zakonu ni mogoče vložiti.

V postopkih sodnega varstva po ZPOmK-1 je pristojno sodišče na prvi stopnji Vrhovno sodišče, ki odloča v senatu treh sodnikov. Takšna ureditev je glede na ZUS-1 izjema, saj po ZUS-1 Vrhovno sodišče odloča o pritožbah zoper odločitve Upravnega sodišča RS in o reviziji ter o sporu o pristojnosti med upravnim in drugimi sodišči. Če se upravni spor nanaša na zakonitost aktov volilnih organov za volitve v državni zbor, državni svet in volitve predsednika države, je stvarno pristojno za odločanje na prvi stopnji Vrhovno sodišče. ZPOmK-1 v 61. členu izključuje pritožbo zoper sodbe in sklepe izdane v postopku sodnega varstva.

V nadaljevanju bosta predstavljena dva možna argumenta, ki sta lahko verjetna, glede na zastopano stališče Vrhovnega sodišča v predstavljeni odločbi. Da stališče glede (ne)dopustnosti revizije ni enotno, sodišče namreč

---

<sup>4</sup> Značilnosti revizije v upravnem sporu se v veliki meri ujemajo z revizijo v pravdnem postopku, vključene so le nekatere posebnosti, ki izvirajo iz značilnosti odločanja o upravnih aktih.

<sup>5</sup> Ude L, v Ude L, Betetto, Galič A., et al., *Pravdni postopek: zakon s komentarjem: 3. knjiga*, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 522.

<sup>6</sup> Breznik J. v Grafenauer B., Breznik J., *Upravno pravo: procesni del: upravni postopek in upravni spor*, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 722.

<sup>7</sup> »Revizija je izredno pravno sredstvo, namenjeno odstranjevanju pravnih napak«. Ude L., *Civilno procesno pravo*, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2002, str. 338.

ugotavlja že uvodoma v obrazložitvi, ko poudarja spornost vprašanja dovoljenosti revizije zoper pravnomočne sodbe Vrhovnega sodišča.

Vrhovno sodišče je pri svoji odločitvi izhajalo iz določb Ustave RS, ZPOMK-1 in ZUS-1. V predmetni zadevi je tako Vrhovno sodišče, izhajajoč iz 127.<sup>8</sup> in 158.<sup>9</sup> člena Ustave RS, poudarilo, da bi morala biti vložitev revizije zoper odločitev Vrhovnega sodišča izrecno predvidena v zakonu. Sodba Vrhovnega sodišča, izdana v postopku sodnega varstva, je pravnomočna, saj ZPOMK-1 izrecno izključuje pritožbo.

Glede na takšno odločitev Vrhovnega sodišča se postavljata dve ključni vprašanji: ali je dejstvo, da zakon (ZPOMK-1 in ZUS-1) izrecno ne predvideva revizije zadosten argument, da se revizija v takšnih primerih ne dovoli in ali je revizija dopustna le v zadevah, o katerih na prvi stopnji odloča upravno sodišče, glede na določbo 88. člena ZUS-1, ki določa, da se revizija vložijo pri upravnem sodišču.

Kot izhaja iz splošne sistemske ureditve, je Vrhovno sodišče najvišje sodišče v državi. Po Zakonu o sodiščih (ZS)<sup>10</sup> je Vrhovno sodišče v upravnih sporih pristojno za sojenje oz. odločanje na prvi stopnji, razen v zadevah, za katere zakon določa pristojnost drugega sodišča prve stopnje; za sojenje na drugi stopnji o pritožbah zoper odločbe sodišča prve stopnje v prej navedenih zadevah ter o pritožbah zoper odločbe sodišč prve stopnje, za katere tako določa zakon; za odločanje o izrednih pravnih sredstvih zoper odločbe sodišč, razen v primerih, ko je za odločanje o izrednem pravnem sredstvu pristojno drugo sodišče.

V upravnem sporu odloča na prvi stopnji upravno sodišče, če zakon ne določa drugače (11. člen ZUS-1). Kot je bilo že poudarjeno, je stvarna pristojnost s tem zakonom drugače določena samo glede sporov o zakonitosti aktov volilnih organov. Izjemo od splošne sistemske ureditve predstavlja določba ZPOMK-1, ki določa prvostopenjsko pristojnost Vrhovnega sodišča. Ker gre v primeru sodnega varstva po tem zakonu za posebno ureditev v primerjavi z ureditvijo v ZUS-1, se primarno uporabijo določbe ZPOMK-1, smiselna uporaba določb ZUS-1 pa je predvidena v primerih, ko ZPOMK-1 posameznega vprašanja postopkovne narave sploh ne ureja (54. člen ZPOMK-1). Smiselna uporaba ZUS-1 (*argumentum a simili ad simile* - uporaba

<sup>8</sup> »Vrhovno sodišče je najvišje sodišče v državi. Odloča o rednih in izrednih pravnih sredstvih ter opravlja druge zadeve, ki jih določa zakon«.

<sup>9</sup> »Pravna razmerja, urejena s pravnomočno odločbo državnega organa, je mogoče odpraviti, razveljaviti ali spremeniti le v primerih in po postopkih določenih z zakonom«.

<sup>10</sup> Uradni list RS, št. 4/2007 (ZS-UPB4), 45/2008, 47/2009 Odl. US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.) in 96/2009.

sklepanja od podobnega na podobno) pomeni, da se posamezne določbe uporabijo glede na specifično naravo oz. namen postopka po ZPOmK-1; sklepanje na pravila ZUS-1 ob upoštevanju specifičnosti narave odločanja po ZPOmK-1. Splošna definicija upravnega spora je, da je sodna kontrola zakonitosti konkretnih odločitev in dejanj organov državne in nedržavne javne uprave (organov državne uprave, drugih državnih organov, občin, nosilcev javnih pooblastil). Tako sodišče v upravnem sporu presoja zakonitost odločitev izdanih v upravnih postopkih oz. v primerih, ko s posebnim zakonom ni predvidena drugo sodno varstvo. Postopek, v katerem Urad sprejema svoje odločitve, je posebni upravni postopek. Navedeno izhaja ne samo iz splošne definicije upravnopravnega razmerja,<sup>11</sup> temveč tudi iz pozitivnopravne ureditve v 15. členu ZPOmK-1, ki predvideva dopolnilno uporabo Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP).<sup>12</sup> ZPOmK-1 izključuje pritožbo zoper akte Urada, kar pomeni, da se zoper dokončne odločbe na prvi stopnji lahko vložijo tožba na upravni spor pri Vrhovnem sodišču. Odločitev Vrhovnega sodišča je pravnomočna, saj ZPOmK-1 izključuje pritožbo.

Smiselnost nedopustnosti revizije je v obravnavanem primeru Vrhovno sodišče utemeljilo na drugem odstavku 83. člena ZUS-1, ki ureja dovoljenost revizije in 88. členu ZUS-1, ki določa, da se revizija vložijo pri upravnem sodišču. Upravno sodišče nima pooblastila za opravo predhodnega preizkusa revizije, temveč ugotavlja ali je revizija vložena v zadostnem številu izvodov in vodi postopek za plačilo takse za vložitev revizije.

Enako stališče je zaslediti tudi v pravni teoriji,<sup>13</sup> ki izključitev revizije izpeljuje iz normativne ureditve ZUS-1, po kateri je revizija mogoča le zoper pravnomočne sodbe, ki jih je na prvi stopnji izdalo Upravno sodišče. Namen upravnega spora je v odločanju sodišča o zakonitosti dokončnih pravnih aktov, s katerimi se posega v pravi položaj tožnika. Iz navedenega sledi, da že iz samega koncepta upravnega spora, kot posebne oblike sodnega varstva pravic izhaja, da v upravnem sporu na prvi stopnji praviloma odloča upravno sodišče, če zakon ne določa drugače.

---

<sup>11</sup> Urad kot organ v sestavi ministrstva v upravnih zadevah odloča o pravicah, obveznostih in pravnih koristih strank, po določbah ZPOmK-1 in ob subsidiarni uporabi določb Zakona o splošnem upravnem postopku, v primerih, ki jih ZPOmK-1 ne ureja.

<sup>12</sup> Uradni list RS, št. 24/2006 (ZUP-UPB2), 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.) in 8/2010.

<sup>13</sup> Primerjaj: Kerševan E. v Grilc P. et al, Zakon o preprečevanju in omejevanju konkurence (ZPOmK-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2009, str. 481; Kerševan E. v Breznik J. et al., Zakon o upravnem sporu (ZUS-1) s komentarjem, GV Založba, Ljubljana 2008, str. 459–460.

Temeljni argument je torej, da v predmetnih zadevah ni predvidena stopnjevitost nadzora, ki se za revizijo, kot izredno pravno sredstvo, predvideva, in da bi revizija zoper pravnomočno odločitev Vrhovnega sodišča morala biti predvidena z zakonom.

Vendar pa gre v obravnavanih zadevah izpostaviti tudi drugačno razmišljanje. Če izhajamo iz ustavnega načela pravice do pravnega sredstva in načela enakosti pravic, so v postopkih sodnega varstva v zadevah po ZPOmK-1 pravne možnosti bolj omejene, kot so v »navadnem« upravnem sporu, saj je zoper odločitev Vrhovnega sodišča v navedenih zadevah izrecno izključeno redno pravno sredstvo. Prav tako je argumentu, da je revizijo, glede na njeno naravo kot devolutivno izredno pravno sredstvo, mogoče vložiti samo v zadevah, v katerih na prvi stopnji odloča upravno sodišče, mogoče pristaviti stališče, da gre v predmetnih zadevah za specializirano odločanje Vrhovnega sodišča, ki odloča v različnih senatih oz. v sestavi z različnimi sodniki.

Stranka ima sicer v upravnem sporu še možnost vložiti izredno pravno sredstvo obnove postopka. Obnova postopka je mogoča zoper vsako pravnomočno sodno odločbo, pri čemer ZUS-1 razloge za obnovo postopka taksativno določa (96. člen ZUS-1). Le-ti se ne prekrivajo z revizijskimi razlogi. O predlogu za obnovo postopka odloča sodišče, ki je izdalo odločbo, na katero se nanaša obnovitveni razlog, to je lahko upravno ali vrhovno sodišče. Tako je obnova postopka mogoča tudi v postopkih sodnega varstva po ZPOmK-1, pri čemer o tem pravnem sredstvu odloča Vrhovno sodišče. Vendar je potrebno poudariti, da to izredno pravno sredstvo zajema le ponovno ugotavljanje dejanskega stanja, ki je obstajalo v času odločanja na prvi stopnji postopka izdaje upravnega akta oz. ponovitev dejanj iz ugotovitvenega postopka, na katera se nanaša obnovitveni razlog.

Razmisliti bi bilo treba ali zadostuje zgoraj navedeni argument v predmetnem sklepu Vrhovnega sodišča, da Vrhovno sodišče, ki je izdalo pravnomočno odločbo, ne more odločati tudi o izrednem pravnem sredstvu. Zagotovo bi bilo nomotehnično primerneje, če bi zakonodajalec vprašanje nedovoljenosti revizije izrecno uredil v zakonu. Glede na izpostavljeno dilemo Vrhovnega sodišča v obravnavanem primeru, pa bi tej problematiki kazalo v prihodnje posvetiti več pozornosti.

