

OBVEZNOST POSTAVITVE VPRAŠANJ ZA PREDHODNO ODLOČANJE S STRANI VRHOVNEGA SODIŠČA

Erik Kerševan,

univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti, vrhovni sodnik svetnik na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije

Neja Sterle,

magistrica prava, višja pravosodna svetovalka na Vrhovnem sodišču Republike Slovenije

1. UVOD

Čeprav je vprašanje sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem Evropske unije – kot ustaljeni mehanizem uresničevanja prava Evropske unije v njenih državah članicah – obsežno obravnavano v naši in tuji literaturi, se na tem področju kaže zanimiv razvoj, povezan tako z razvojem pravnih sredstev v naši zakonski ureditvi kot tudi z vedno novimi vprašanji, s katerimi se srečuje sodna praksa. V zvezi s tem je bilo več stališč, ki so štela že za ustaljena in razrešena, z ustreznimi odgovori na postavljena vprašanja za predhodno odločanje ne le ponovljenih, temveč tudi dopolnjenih tudi v praksi Sodišča Evropske unije. Med temi je treba posebej omeniti nedavno sodbo v zadevi *Conorzio Italian Management*,¹ v katerem so se ponovno obravnavala vprašanja obveznosti postavljanja vprašanj za predhodno odločanje na Sodišče Evropske unije, razrešena v zadevi *CILFIT*² pred več kot 40 leti. Vse navedeno kaže na to, da je tudi razumevanje obveznosti najvišjih sodišč, zoper odločitve katerega ni pravnega sredstva, da postavijo vprašanje za predhodno odločanje po 267. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), tema, ki ostaja živa in

¹ Sodba v zadevi C-561/19 z dne 6. oktobra 2021.

² Sodba v zadevi C-283/81 z dne 6. oktobra 1982.

predmet nadaljnjega razvoja tudi v sodni praksi. V tem prispevku obravnavava nekatera s tem povezana vprašanja.

Tako je pomembno vprašanje, v kateri fazi postopka nastopi obveznost Vrhovnega sodišča kot najvišjega sodišča v državi (127. člen Ustave RS), da skladno s svojimi obveznostmi na podlagi PDEU na Sodišče Evropske unije posreduje vprašanje za predhodno odločanje. Nadalje se postavljajo vprašanja procesnih pogojev za postavljanje takega vprašanja in sodelovanja strank sodnega postopka, glede na državne procesne predpise in sočasne zahteve prava Evropske unije. Na to pa se navezuje tudi vprašanje pravnih posledic, če v nasprotju z zahtevami prava Evropske unije navedeno vprašanje ni bilo postavljeno.

Ker je pravnih področij in pravnih sredstev, o katerih odloča Vrhovno sodišče Republike Slovenije, sorazmerno veliko, bodo v tem prispevku uporabljena predvsem spoznanja in sodna praksa na področju odločanja o reviziji kot izrednem pravnem sredstvu na upravnem področju, saj se na tem področju vprašanja uporabe prava Evropske unije pojavljajo v velikem obsegu.

2. KRATKO O UREDITVI REVIZIJE KOT PRAVNEM SREDSTVU

Revizijo ureja Zakon o pravdnem postopku (ZPP),³ ki v 367. členu in naslednjih določa, da je revizija izredno pravno sredstvo, ki se lahko vloži zoper pravnomočno sodbo⁴ in o kateri odloča Vrhovno sodišče. V reviziji se presoja kršitve materialnega prava in procesnih pravil, ki jih je uporabilo nižje sodišče. Ureditev revizije iz tega zakona se uporablja tudi v upravnem sporu skladno z 22. členom Zakona o upravnem sporu (ZUS-1).⁵

Revizija je pravno sredstvo, ki mora biti po ZPP dopuščeno na poseben predlog stranke, o dopustitvi pa odloča Vrhovno sodišče samo. Revizijski postopek je torej razdeljen na dve fazi, in sicer na dopustitev revizije ter vsebinsko obravnavo zadeve. Vsaka od faz postopka ima svoj namen in se vsebinsko bistveno razlikujeta.

Odločanje o dopustitvi revizije je predhodni postopek za vsebinsko obravnavo zadeve v revizijskem postopku, dopustitev revizije pa je skladno s tem **procesna predpostavka** za revizijo (373. člen ZPP).

Revizijo dopusti Vrhovno sodišče na predlog stranke po pogojih, ki jih določa 367.a člen ZPP, in sicer, če je od odločitve Vrhovnega sodišča mogoče pričati

³ Uradni list RS, št. 73/07 – uradno prečiščeno besedilo, s spremembami.

⁴ V zakonsko določenih primerih je revizija možna tudi zoper sklep, glej 384. člen ZPP.

⁵ Uradni list RS, št. 105/06, s spremembami.

kovati odločitev o pravnem vprašanju, ki je pomembno za zagotovitev pravne varnosti, enotne uporabe prava ali za razvoj prava prek sodne prakse. Sodišče dopusti revizijo zlasti:

- če gre za pravno vprašanje, glede katerega odločitev sodišča druge stopnje odstopa od sodne prakse vrhovnega sodišča, ali
- če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodne prakse vrhovnega sodišča ni, še zlasti, če sodna praksa višjih sodišč ni enotna, ali
- če gre za pravno vprašanje, glede katerega sodna praksa vrhovnega sodišča ni enotna.

Za dopustitev revizije torej **ni pomembno**, ali je v dotedanjem sodnem postopku prišlo do nezakonitosti pri odločanju (torej od ocene morebitnega uspeha z revizijo), temveč, ali je navedena zadeva po svojem objektivnem pomenu taka, da bi zahtevala vsebinsko presojo pravnih vprašanj s strani Vrhovnega sodišča.⁶ Za dopustitev revizije je torej pomemben širši javni interes in ne zgolj interes stranke, da se določena zadeva reši drugače. Ta javni interes pa je v zagotavljanju sistemsko skladnega izvrševanja sodne oblasti tako, da se zagotavlja enotnost sodne in širše pravne prakse prek pravnih stališč, ki jih je ob reševanju revizij oblikovalo Vrhovno sodišče kot precedenčno in najvišje sodišče v državi (127. člen Ustave RS). Odločanje o dopustitvi revizije je torej nekakšno sito dostopa do Vrhovnega sodišča,⁷ ki je namenjeno zagotavljanju njegove ustavne vloge ter odločanja v razumnem roku, tako da se zagotovi varstvo pravic stranke in tudi, da ima njegova sodna praksa lahko koristen učinek, ki se s preveliko časovno oddaljenostjo izgubi.

V predlogu za dopustitev revizije mora stranka torej predlagati pravna vprašanja, o katerih naj odloči Vrhovno sodišče, in utemeljiti njihov širši pomen v navedenem smislu (367.b člen ZPP). O predlogu za dopustitev revizije odloči senat treh sodnikov Vrhovnega sodišča in o tem izda sklep, zoper katerega ni pritožbe ali drugega pravnega sredstva (367.c člen ZPP). Gre torej za izraz volje Vrhovnega sodišča o tem, katere zadeve bo obravnavalo, ki ni podvržen nadaljnjemu instančnemu sodnemu nadzoru, kar v veliki meri kaže na široko pooblastilo zakonodajalca, naj samo presodi, katere zadeve bodo nadalje vsebinsko obravnavane v revizijskem postopku.

Če se dopustitev zavrne, sklepa po zakonu ni treba vsebinsko obrazlagati, saj za obrazložitev zadošča, da se sodišče splošno sklicuje na neobstoj zakonskih

⁶ Glej A. Galič, nav. delo.

⁷ Glede dostopa do vrhovnih upravnih sodišč je zanimiv pregled ACA – Europe Functions on and Access to Supreme Administrative Courts, Berlin 13. maj 2019, <<https://www.aca-europe.eu/index.php/en/seminars/702-seminar-in-berlin-on-13-may-2019>> (19. 2. 2023).

pogojev (iz 367.a člena ZPP).⁸ Če pa Vrhovno sodišče revizijo dopusti, v sklepu navede, v katerem delu oziroma glede katerih konkretnih pravnih vprašanj se revizija dovoli.⁹ Slednje je izraz navedene sistemske vloge Vrhovnega sodišča in specifičnosti revizije kot izrednega pravnega sredstva.

O reviziji, ki je dopuščena, odloči Vrhovno sodišče po vsebinski presoji zadeve. Ker gre za izredno pravno sredstvo, ki je namenjeno presoji pravnih in ne dejanskih vidikov zadeve, se lahko v reviziji presojuje tako postopkovne kršitve kot tudi kršitve materialnega prava, seveda v okviru dopuščenega pravnega vprašanja (370. in 371. člen ZPP). Če navedene kršitve ugotovi, lahko izpodbijano sodbo (ali sklep) bodisi razveljavi bodisi spremeni in samo odloči o zadevi (379. člen in naslednji ZPP). Zaradi vloge Vrhovnega sodišča kot precedenčnega sodišča, imajo odločitve o reviziji in v njih zavzeta pravna stališča širši učinek kot zgolj rešitev spora v konkretni zadevi. K temu pripomore tudi struktura odločb Vrhovnega sodišča o reviziji, ki v praksi razlikuje med odgovorom na pomembno pravno vprašanje, zaradi katerega je bila revizija dopuščena, in uporabo tako razloženega pravnega pravila v obravnavanem konkretnem primeru. S tem se zagotavlja ustrezna raven splošnosti stališč Vrhovnega sodišča, ki jasno predstavljajo argumente in vodila abstraktnega pravnega premisleka ter presojo uporabljenih materialnih ali procesnih pravnih norm, kar je šele naknadno povezano s specifičnostmi obravnavanega spora in z v njem ugotovljenim dejanskim stanjem.

Glede na navedeno se torej postopek pred Vrhovnim sodiščem pri odločanju o reviziji deli v dve fazi in (potencialno) dve odločitvi Vrhovnega sodišča, ki imata vsaka svojo pravno podlago, vsebino in pomen. V nadaljevanju je zato zanimivo preučiti, kako se mora Vrhovno sodišče kot najvišje sodišče v državi v navedenih postopkovnih fazah soočiti s svojo obveznostjo sodelovanja pri enotni uporabi prava Evropske unije prek postavljanja vprašanj za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije.

3. TEMELJI OBVEZNOSTI POSTAVLJANJA VPRAŠANJ ZA PREDHODNO ODLOČANJE

Tako na upravnem področju kot tudi na drugih pravnih področjih je končna presoja o pravilni uporabi prava Evropske unije v pristojnosti sodišč, pri čemer si to pristojnost delijo sodišča države članice ter Sodišče Evropske unije. Eden glavnih mehanizmov za zagotavljanje pravilne razlage in uporabe prava

⁸ Ustavno sodišče je že v sklepih U-I-302/09, Up-1472/09, U-I-139/10 in Up-748/10 z dne 12. maja 2011 zavrnilo očitke o protiustavnosti drugega odstavka 367.c člena ZPP.

⁹ Obrazložitev je podana le, če Vrhovno sodišče predlog za dopustitev revizije zavrže zaradi formalnih pomanjkljivosti (glej šesti odstavek 367.b člena in 367.č člen ZPP).

Evropske unije je sodelovanje med temi sodišči na podlagi predložitve vprašanj za predhodno odločanje na podlagi 267. člena PDEU. Ta mehanizem je namenjen enotni uporabi tega naddržavnega prava v vseh državah članicah Evropske unije, saj na njegovi podlagi Sodišče Evropske unije s svojo sodbo poda zavezujoča stališča o pravilni razlagi pravnih norm pravnih aktov Evropske unije. Prav tako ima Evropsko sodišče izključno pristojnost, da odloči o veljavnosti pravnih aktov, ki jih sprejemajo institucije Evropske unije (Evropska komisija, Evropski parlament, Svet itd.).

Mehanizem sodelovanja na podlagi 267. člena PDEU se začne na podlagi postopka pred sodiščem države članice, ki ob prekinitvi svojega postopka predloži vprašanje v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije.¹⁰ To možnost ima vsako »sodišče« v smislu 267. člena PDEU,¹¹ **dolžnost** predložiti vprašanje pa imajo najvišja sodišča v državi članici.¹²

Tako ima tudi na področju upravnega prava Upravno sodišče diskrecijo, kdaj Sodišču Evropske unije postaviti vprašanje za predhodno odločanje.¹³ Ta diskrecija je povezana z različnimi vodili ocene konkretnega primera: tako z zagotavljanjem odločanja v razumnem roku kot tudi z relevantnostjo in pomenom vprašanj, povezanih z uporabo prava Evropske unije v konkretni zadevi, itd.¹⁴ Obveznost predložitve vprašanja Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje pa, kot je bilo že navedeno, velja za najvišja sodišča v državi, zoper odločitve katerih ni več mogoče vložiti pravnega sredstva, torej v upravnem sporu za Vrhovno sodišče.¹⁵ Vrhovno sodišče mora torej tudi v revizijskem postopku pri obstoju odprtega vprašanja, povezanega z uporabo evropskega

¹⁰ V Republiki Sloveniji navedeno ureja 113.a člen Zakona o sodiščih.

¹¹ Drugi odstavek 267. člena PDEU določa: »Kadar se takšno vprašanje postavi kateremu koli sodišču države članice in če to sodišče meni, da je treba glede vprašanja sprejeti odločitev, ki mu bo omogočila izreči sodbo, lahko to vprašanje predloži v odločanje Sodišču.«

¹² Tretji odstavek 267. člena PDEU določa: »Kadar je takšno vprašanje postavljeno v postopku, ki teče pred sodiščem države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, je to sodišče dolžno predložiti zadevo Sodišču.«

¹³ Iz pregleda sodne prakse izhaja, da je Upravno sodišče doslej postavilo predhodno vprašanje Sodišču Evropske unije v dveh zadevah (glej predlog I U 384/2021-15 z dne 15. marca 2021 in I U 47/2023-15 z dne 31. januarja 2023).

¹⁴ Pomembno pa je poudariti, da je naloga Sodišča Evropske unije v prispevanju k sodnemu odločanju v državah članicah in ne v podajanju posvetovalnih mnenj o splošnih ali hipotetičnih vprašanjih (na primer sodbi C-149/82 *Stephanie Robards proti Insurance Officer* z dne 3. februarja 1983 in C-83/91 *Wienand Meilicke proti ADV/ORG F. A. Meyer AG* z dne 16. julija 1992).

¹⁵ V to skupino spadajo tista sodišča, zoper odločitve katerih ni mogoče uveljavljati pravnih sredstev, rednih ali izrednih, ki še dopuščajo odločanje o pravnih vprašanjih. Glej tudi W. Kuhla in J. Hüttenbrink, nav. delo, str. 944.

prava, to predhodno nasloviti na Sodišče Evropske unije in v vmesnem času prekiniti postopek odločanja, razen v primerih izjem, ki izhajajo iz prava Evropske unije.

Vsa sodišča pa so dolžna predložiti vprašanje Sodišču Evropske unije, če se pojavi dvom o pravni veljavnosti sekundarnega pravnega akta Evropske unije (na primer direktive, uredbe) zaradi njegove neskladnosti s primarnim evropskim pravom (PEU, PDEU, Listino EU o temeljnih pravicah itd.), če je ta pravni akt relevanten za odločitev v stvari; glede predložitve vprašanja v tem primeru torej nimajo nobene diskrecijske pravice.¹⁶ Državna sodišča lahko torej le na podlagi sodbe Sodišča Evropske unije dosežejo razveljavitev sekundarnega pravnega akta Evropske unije in ne morejo odločati o njegovi veljavnosti.

Seveda pa pristojnost Sodišča Evropske unije, da v svojih sodbah avtoritativno razlaga pravo Evropske unije, ne pomeni, da sodišča držav članic pristojnosti za njegovo interpretacijo nimajo. Nasprotno, sodišča držav članic morajo na podlagi lastne odgovornosti določila pravnega reda Evropske unije razlagati in uporabljati ter tako skrbeti za njegovo učinkovito uveljavljanje. S tem sodniki v državah članicah pridobijo položaj in vlogo evropskih sodnikov. Postopek odgovarjanja na vprašanja državnih sodišč v postopku za predhodno odločanje s sodbami Sodišča Evropske unije je zato predvsem mehanizem za poenotenje razumevanja in uporabe prava Evropske unije, ki ga izvršujejo sodišča (ter drugi organi) posameznih držav članic.¹⁷ Prav zato je vzpostavljena obveznost najvišjih organov sodne oblasti, ki kot vrh hierarhije sodstva v državah članicah skrbijo za enotnost sodne prakse, da sporno vprašanje evropskega prava naslovijo na Sodišče Evropske unije.

Samo izjemoma so tudi najvišja državna sodišča sama pristojna za (končno) razlago prava Evropske unije, ne da bi bila dolžna predložiti vprašanje Sodišču Evropske unije, in sicer tedaj, kadar je vprašanje neupoštevno za rešitev spora, kadar je odgovor na vprašanje razlage prava Evropske unije očiten (fr. *acte claire*)¹⁸ oziroma kadar je sodišče Evropske unije že razsodilo v zadevi, ki je po vsebini enaka spornemu vprašanju, ki se je pojavilo v posameznem sodnem postopku (fr. *acte éclairé*). To vse vzpostavlja tudi določen precedenčni sistem znotraj prava Evropske unije.¹⁹ Navedeni izjemi *acte claire* oziroma *acte éclairé*

¹⁶ W. Kuhla in J. Hüttenbrink, nav. delo, str. 943; P. Craig in G. De Burca, nav. delo, str. 420 in nasl.

¹⁷ M. Broberg in N. Fenger, nav. delo, str. 224 in nasl.; P. Craig in G. De Burca, nav. delo, str. 400 in nasl.; W. Kuhla in J. Hüttenbrink, nav. delo, str. 938.

¹⁸ To pa ne velja pri odločanju o veljavnosti pravnega akta Evropske unije, saj o tem sodišče države članice ni pristojno presoati – glej P. Craig in G. De Burca, nav. delo, str. 411 in nasl.

¹⁹ P. Craig in G. De Burca, nav. delo, str. 406 in nasl. Nazadnje o tem obsežnejše sodba Sodišča Evropske unije C-561/19 *Consorzio Italian Management* z dne 6. oktobra 2021.

pa lahko le razbremenita Vrhovno sodišče dolžnosti predložiti vprašanje Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje, nikoli pa mu ne odvzame prave postavitve takega vprašanja, na primer če meni, da bi bilo treba tako vprašanje zaradi razvoja prava in novih argumentov ponovno obravnavati pred Sodiščem Evropske unije. Zahteve za priznavanje takega »jasnega« oziroma »razjasnjenega« pravnega vprašanja pa so razmeroma stroge, saj Sodišče Evropske unije postavlja standard »objektivne jasnosti« zadeve (na primer jasna in enotna praksa drugih državnih sodišč), in ne zgolj subjektivnega prepričanja vrhovnega sodnika oziroma sodišča, da je vprašanje pravilne uporabe evropskega prava očitno oziroma nesporno.²⁰

Sodba Sodišča Evropske unije s svojo vsebino zavezuje sodišče, ki je postavilo vprašanje za predhodno odločanje, ter državne organe, ki so odločali v zadevi. Poleg tega taka sodba zavezuje tudi druge institucije Evropske unije in organe vseh držav članic, saj se nanaša na splošno vprašanje razlage evropskega prava in veljavnosti njenih pravnih aktov, ne (samo) na pravilno uporabo v konkretni zadevi. Poleg tega je pomembno, da sodbe o vprašanjih za predhodno odločanje učinkujejo *ex tunc*, če Sodišče Evropske unije v posamezni sodbi ne odloči drugače.²¹ To pomeni, da se morajo uporabiti tako, kot da veljajo za vse primere uporabe upoštevnega predpisa Evropske unije, ne glede na to, kdaj je bil uporabljen oziroma ali je pristojni organ ali sodišče na njegovi podlagi že izdalo odločitev, če so v zvezi s tem še odprti postopki pravnih sredstev ali sodnega varstva. Vezanost na sodbo Sodišča Evropske unije ima lahko v posamezni zadevi različne učinke, saj lahko določi neposredno uporabljivost določbe pravne akta Evropske unije (na primer direktive), razloži njen pravilni pomen ali pomen določb PDEU itd. Prav tako je čedalje pomembnejše varstvo temeljnih pravic v državah članicah tudi skozi prakso Sodišča Evropske unije.²²

4. VPRAŠANJA UPORABE PRAVA EVROPSKE UNIJE V POSAMEZNIH FAZAH REVIZIJSKEGA POSTOPKA

Iz obveznosti, ki jih je sprejela Republika Slovenija z vstopom v Evropsko unijo, nesporno izhaja, da mora Vrhovno sodišče glede na svoj pravni položaj postavljati predhodna vprašanja za razlago prava Evropske unije skladno s tretjim odstavkom 267. členom PDEU kot najvišje sodišče, zoper odločbe katerega ni pravnega sredstva. To tudi v dosedanji praksi Vrhovnega sodišča ni bilo sporno. Nasprotno, vprašanja za predhodno odločanje so se postavljala in se bodo še

²⁰ O tem glej sodbo Sodišča Evropske unije, C-283/81 *CILFIT* z dne 6. oktobra 1982. O tem tudi E. Werlauff, nav. delo, str. 103 in nasl.

²¹ W. Kuhla in J. Hüttenbrink, nav. delo, str. 947; E. Werlauff, nav. delo, str. 88.

²² Glej o tem A. Cordewener, nav. delo, str. 377 in nasl.

postavljala ob skrbni presoji vsebine zadev.²³ Ob tem pa je pomembno poudariti dejstvo, da imata tako revizija po ZPP kot tudi obveznost predložitve vprašanj Sodišču Evropske unije v bistvenem soroden cilj, ki je v poenotenju sodne prakse in njenem usmerjanju na podlagi precedenčno rešenih pravnih stališč o pravilni razlagi prava. Pri tem se lahko pojavlja pomembna sinergija, saj je Vrhovno sodišče usmerjeno v zagotavljanje enotnosti pravnega reda znotraj nacionalne ureditve in se zato v revizijskih postopkih sooča s presojo vseh pravnih vprašanj, ki so za doseg tega cilja pomembna. Glede na to, da je uporaba prava Evropske unije del pravnega reda in se z vidika presoje uporablja kot nacionalno pravo (seveda ob sočasni uporabi specifičnih načel evropskega prava), se Vrhovno sodišče prek revizijskih postopkov osredotoča tudi na njegovo pravilno in enotno uporabo. Pri tem je sodelovanje s Sodiščem Evropske unije tudi sicer koristen mehanizem, ki je v pomoč Vrhovnemu sodišču pri iskanju pravilnega odgovora na razlago prava Evropske unije, saj olajšuje presojo v posamezni zadevi s podajo stališč s strani Sodišča Evropske unije, na katere se je mogoče v zadevi neposredno opreti. Mogoče je celo trditi, da je mehanizem prekinitve postopka in sodelovanja med Vrhovnim sodiščem ter sodiščem Evropske unije na podlagi 267. člena PDEU zelo posrečena procesna rešitev, ki vzpostavlja koristen dialog med sodišči ter je precej učinkovitejši in skladen z načelom medsebojnega spoštovanja in zaupanja med institucijami kot mehanizmi pravnih sredstev zoper odločitve (nacionalno najvišjega) Vrhovnega sodišča.

Tako ni mogoče izhajati iz predpostavke morebitne nenaklonjenosti Vrhovnega sodišča sodelovanju s Sodiščem Evropske unije. Posledično je v nadaljevanju prikazana obravnava odločanja o predložitvi vprašanj za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije v različnih fazah revizijskega postopka utemeljena zgolj na vprašanju smiselnosti in ustreznosti takih procesnih odločitev glede na vsebino in značilnosti vsake od teh faz in ne na vprašanju večje ali manjše zadržanosti Vrhovnega sodišča pri uporabi navedenega mehanizma.

4.1. Dopuščanje revizije zaradi postavljanja vprašanj za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije

4.1.1. Dosedanja praksa Vrhovnega sodišča

Podlaga za odločanje o dopustitvi revizije (zgornja premisa) je določba 367.a člena ZPP, ki v okviru predhodnega preizkusa, kot je bilo že navedeno, izhaja iz objektivnega pomena zadeve, torej predvsem zagotavljanje enotnosti sodne prakse in s tem povezanega reševanja pomembnih pravnih vprašanj s strani

²³ Iz sodne prakse upravnega oddelka Vrhovnega sodišča izhaja, da so bila do pisanja tega članka v okviru odločanja o reviziji postavljena predhodna vprašanja Sodišču Evropske unije v štirinajstih zadevah.

Vrhovnega sodišča. Tako seveda ni izključeno, da navedeni objektivni pomen temelji tudi na vprašanjih, povezanih s pravom Evropske unije, vendar pa zgolj dejstvo, da bo (morda) v revizijskem postopku uporabljeno pravo Evropske unije, za dopustitev revizije še ne zadošča. To pomeni, da ima glede tega prava Vrhovno sodišče povsem enak pristop kot glede slovenskega prava, kar je skladno z načelom nediskriminacije glede varstva pravic iz prava Evropske unije v nacionalnih pravnih sredstvih. Prav tako po dosedanji praksi za dopustitev revizije glede na zakonsko predpisane pogoje ne zadošča, da stranka v svojem predlogu za dopustitev revizije predlaga postavitev predhodnih vprašanj Sodišču Evropske unije. Navedeno je prav tako vrednoteno v okviru navedenih pogojev iz ZPP in ne od tega ločeno oziroma samostojno.

Tako iz sodne prakse Vrhovnega sodišča izhaja tudi presoja, da lahko gre za pomembno pravno vprašanje, kadar je treba za odločitev o zadevi razložiti pravni pojem, ki ga določa direktiva Evropske unije.²⁴ Vrhovno sodišče lahko pomembnost postavljenega vprašanja prepozna tudi, kadar stranka dovoljenost revizije zatrjuje z neskladnostjo nacionalne zakonske ureditve z uredbo in/ali direktivo Evropske unije.²⁵ Vrhovno sodišče je dopustilo revizijo tudi v primerih, v katerih je stranka utemeljevala pomen oziroma dovoljenost revizije z odstopom Upravnega sodišča od sodne prakse Sodišča Evropske unije. Čeprav tak zatrjevan odstop sicer ni izrecno predviden kot razlog za dovoljenost revizije, je po presoji Vrhovnega sodišča treba – če stranka dovolj verjetno izkaže, da je do takega odstopa prišlo (ter da je ta odstop vplival na odločitev v zadevi) – vprašanje odstopa obravnavati kot pomembno pravno vprašanje.²⁶ Tudi v novejši sodni praksi je Vrhovno sodišče pojasnilo, da je vprašanje razlage nacionalnega prava oziroma njegove skladnosti z direktivo Evropske unije, glede katerega sodne prakse Vrhovnega sodišča še ni, po vsebini zadeve lahko pomembno pravno vprašanje. Tako je v nekaterih obravnavanih primerih že ocenilo, da gre pri tem za vprašanje, ki presega okvir predmetne zadeve, saj je odgovor nanj pomemben tako z vidika razlage in enotne uporabe prava Evropske unije kot tudi z vidika razvoja prava prek sodne prakse.²⁷

Glede na zapisano se (praviloma) Vrhovnemu sodišču v postopku odločanja o dopustitvi revizije (še) ni postavljalo vprašanje, ali bo v primeru dopustitve

²⁴ Glej sodbo in sklep VS RS X Ips 479/2012 z dne 8. julija 2015.

²⁵ Glej sodbo in sklep VS RS X Ips 312/2015 z dne 28. novembra 2018.

²⁶ Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 148/2014 z dne 18. januarja 2017 (združena z X Ips 149/2014 in X Ips 150/2014) in X DoR 275/2020 z dne 18. novembra 2020.

²⁷ Glej X DoR 280/2020 z dne 18. novembra 2020 in X DoR 275/2020 z dne 18. novembra 2020.

revizije treba postaviti predhodno vprašanje Sodišču Evropske unije ali ne.²⁸ Katero pravo bo uporabljeno, kakšno bo potrebno ravnanje v postopku revizijskega odločanja in kakšna bo vsebinska pravna presoja zadeve, je bilo namreč odvisno od nadaljnjih revizijskih navedb strank in njihove meritorne obravnave v (dopuščeni) reviziji, če jo je stranka naknadno vložila skladno z zakonom.

4.1.2. Stališča Ustavnega sodišča ob predlogu stranke za postavitev predhodnega vprašanja

Zanimivo pa je, da se je ob razvoju sodne prakse na tej točki pojavilo razlikovanje med stališči Ustavnega sodišča in Vrhovnega sodišča o tem, kako pravilno razlagati in uporabljati navedena pravila ZPP o dopustitvi revizije, če stranka v svojem predlogu za dopustitev revizije predlaga postavitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije. V takem primeru je namreč Ustavno sodišče v nedavni odločitvi²⁹ naložilo Vrhovnemu sodišču drugačen pristop k presoji procesnih predpostavk za revizijo in pri tem izhajalo iz razlage, da naj bi tako spremembo prakse narekovala zahteve prava Evropske unije. Iz citirane odločitve Ustavnega sodišča izhajata stališče, da je zahteve prava Evropske unije treba razumeti tako, da nasprotujejo ureditvi ZPP v delu, ki se nanaša na (ne) obrazloženost sklepov o tem, da se revizija ne dopusti. Po stališču Ustavnega sodišča naj bi se namreč vprašanje postavitve predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije (po tretjem odstavku 267. člena PDEU) na podlagi podanega predloga stranke (predlagatelja dopustitve revizije) moralo obravnavati že v postopku odločanja o dopustitvi revizije. Na navedenem stališču naj bi tudi temeljila obveznost Vrhovnega sodišča, da to opravljeno presojo tudi obrazloži.

Navedeno vprašanje je zanimivo in pomembno tako z vidika odločanja Vrhovnega sodišča o izrednih pravnih sredstvih z elementom prava Evropske unije kot tudi z zmožnostjo Vrhovnega sodišča, da v revizijskih postopkih omejuje pripad zadev in s tem lastno obremenitev glede na merila objektivne pomembnosti zadeve, ki jo je uvedel ZPP. Zato si ga kaže podrobneje pogledati, ne glede na to, kako bo pozneje rešeno v praksi.

Ustavno sodišče je zavzelo stališče, da navedena zahteva po obrazloženosti izhaja iz 47. člena Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju:

²⁸ Izjema je zadeva X Ips 195/2015, v kateri je stranka dovoljenost revizije zatrjevala s pomembnostjo postavljenega pravnega vprašanja in predlagala postavitev predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije, Vrhovno sodišče pa je ob presoji, da ne gre za pomembno pravno vprašanje, v zvezi s predlogom za postavitev predhodnega vprašanja še navedlo, da ne gre za vprašanje, ki bi bilo v pristojnosti Sodišča Evropske unije.

²⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča RS v zadevi Up-1133/18 z dne 31. marca 2022.

Listina).³⁰ Pri tem je obrazložilo pomen navedene določbe Listine (v povezavi z 22. členom Ustave RS) tako, da tudi Vrhovnemu sodišču pri oblikovanju **procesnih sklepov** o tem, da se predlog za dopustitev revizije zavrne, nalaga obveznost, ki velja za obrazložitev sodnih odločb. Pri tem se je – ne da bi upoštevalo specifičnosti procesnega sklepa o tem, da se revizija ne dopusti – sklicevalo na splošno pravico do obrazložene sodne odločbe in povzemalo prakso Sodišča Evropske unije, ki naj bi utemeljevala navedeno stališče. Skladno s tem bi se morale (tudi) Vrhovno sodišče v postopku odločanja o dopustitvi revizije

»z zadostno jasnostjo opredeliti do predloga zahtevane osebe za predhodno odločanje Sodišča Evropske unije ter pri tem upoštevati merila, ki izhajajo iz 267. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije in prakse Sodišča Evropske unije.«

Po stališču Ustavnega sodišča ta dolžnost obrazložitve velja tudi v primeru, ko nacionalni procesni predpis določa, da lahko sodišče svojo odločitev obrazloži le s sklicevanjem, da niso izpolnjeni pogoji za obravnavo zadeve (t. i. summar-na obrazložitev).³¹ Po presoji Ustavnega sodišča mora biti obrazložitev (tudi tega) sklepa Vrhovnega sodišča o tem, da se revizija ne dopusti, ki se nanaša na vidike prava Evropske unije, vključno z zavrnitvijo strankinega predloga za predložitev vprašanja Sodišča Evropske unije, taka, da omogoči preizkus, ali so bili upoštevani pogoji dolžnosti predložitve iz tretjega odstavka 267. člena PDEU na način, ki je skladen s temi pogoji.³² Ti pogoji so po stališču Ustavnega sodišča namreč odločilni za presojo, katero sodišče je pristojno razlagati pravo Evropske unije.

Glede na to je Ustavno sodišče v navedeni odločitvi poudarilo, da mora ob spoštovanju 47. člena Listine Vrhovno sodišče tudi v primerih, ko revizije ne dopusti, obrazložiti, zakaj zadeve ni predložilo v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije. Pri tem mora biti obrazložitev taka, da je iz nje jasno razvidno, da bodisi postavljeno vprašanje prava Evropske unije ni upošteveno za rešitev

³⁰ Ta določa: »Vsakdo, ki so mu kršene pravice in svoboščine, zagotovljene s pravom Unije, ima pravico do učinkovitega pravnega sredstva pred sodiščem v skladu s pogoji, določenimi v tem členu.

Vsakdo ima pravico, da o njegovi zadevi pravično, javno in v razumnem roku odloča neodvisno, nepristransko in z zakonom predhodno ustanovljeno sodišče. Vsakdo ima možnost svetovanja, obrambe in zastopanja.

Osebam, ki nimajo zadostnih sredstev, se odobri pravna pomoč, kolikor je ta potrebna za učinkovito zagotovitev dostopa do sodnega varstva.«

³¹ Pojasnilo je še, da je 47. člen Listine dovolj sam po sebi in ga ni treba pojasnjevati z določbami prava EU ali nacionalnega prava, da bi se posameznikom podelila pravica do poštenega postopka.

³² To presojo bi opravljalo Ustavno sodišče na podlagi presoje spoštovanja 23. člena Ustave RS, kot izhaja iz 18. in 24. točke obrazložitve citirane odločbe Ustavnega sodišča.

spora, bodisi razlaga zadevne določbe prava Evropske unije temelji na sodni praksi Evropske unije, bodisi, če take sodne prakse ni, je razlaga prava Evropske unije za nacionalno sodišče, ki odloča na zadnji stopnji, tako očitna, da ne dopušča nobenega razumnega dvoma. Vrhovno sodišče lahko torej odločitev, zakaj ni dopustilo revizije, še zmeraj obrazloži le s sklicevanjem na neizpolnjevanje pogojev iz 367.a člena ZPP, le da mora pri tem ustrezno odgovoriti na strankin predlog za predložitev zadeve Sodišču Evropske unije.³³ V skladu s tem ima Vrhovno sodišče v primeru, ko stranka predlaga predložitev zadeve v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije že v predlogu za dopustitev revizije različne možnosti. Med njimi sta na primer, da bodisi že v sklepu o nedopustitvi revizije ustrezno, torej v skladu z zahtevami Ustave RS in prava Evropske unije, obrazloži, zakaj predlogu ni sledilo, bodisi dopusti revizijo in strankin predlog obrazloženo zavrne v okviru vsebinske odločitve o reviziji. Lahko pa sodišče strankinemu predlogu tudi pritrdi, prekine postopek in zadevo predloži Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje (30. in 31. točka obrazložitve).

4.1.3. Vprašanje zahtev prava Evropske unije pri odločanju o dopustitvi revizije

Navedeno razlogovanje Ustavnega sodišča je sicer zanimivo, vendar pa bi seveda pomenilo povsem drugačno vsebino odločanja o dopustitvi revizije na podlagi ZPP takoj, ko bi stranka v svojem predlogu za dopustitev revizije predlagala tudi postavitev vprašanja za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije. Za to, da bi Vrhovno sodišče lahko ugotovilo, ali je treba vprašanje, ki ga predlaga stranka, predložiti v predhodno odločanje Sodišču Evropske unije, je namreč treba najprej presoditi več s tem povezanih pravnih vprašanj, ki jih Vrhovno sodišče sicer v okviru presoje objektivnega pomena zadeve kot podlage za dopustitev revizije po 367.a členu ZPP v svoji praksi doslej ni obravnavalo, saj ta vprašanja spadajo v okvir (dopuščene) revizijske presoje vsebine zadeve – torej v poznejšo fazo revizijskega postopka. Tako bi moralo Vrhovno sodišče že v postopku odločanja o dopustitvi revizije presoditi, ali je v določeni zadevi (sploh) treba uporabiti pravo Evropske unije, katero pravno normo je treba uporabiti in ali stranka predlaga predložitev predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije prav glede te pravne norme. Na tej podlagi pa bi moralo že v tej fazi postopka presoditi tudi, ali so podani kriteriji, da se tako vprašanje postavi oziroma ali se to lahko opusti skladno z zahtevami prava Evropske unije, torej

³³ Ustavno sodišče je pri tem poudarilo, da Vrhovnemu sodišču pri odločitvi, da revizije ne dopusti, ni treba obrazložiti neobrazloženih, očitno neutemeljenih, nesmiselnih predlogov za predložitev zadeve Sodišču Evropske unije v predhodno odločanje ali takih predlogov, ki bi pomenili zlorabo procesnih pravic (33. točka obrazložitve). O tem, ali je v takem primeru treba obrazložiti, da gre za tak primer predlogov strank (in ali je to tudi predmet nadaljnje ustavnosodne presoje), odločba Ustavnega sodišča molči.

s 267. členom PDEU (*acte clair, acte éclairé*). To bi seveda pomenilo poglavljen študij vsebine zadeve, ki sicer, kot je bilo že navedeno, spada v postopek vsebinskega odločanja o reviziji po tem, ko je ta zaradi objektivnega pomena zadeve že bila dopuščena.

Po 367.a členu ZPP in njegovi ustaljeni razlagi s strani Vrhovnega sodišča ta določba take presoje tudi v upravnih sporih ne zahteva.³⁴ Navedena obveznost bi torej lahko izhajala le iz tretjega odstavka 267. člena PDEU, če bi ta dopolnjeval navedene pogoje tako, kot to razlaga Ustavno sodišče v citirani odločbi. Da temu Vrhovno sodišče doslej ni sledilo, je razumljivo, saj to ne izhaja iz dosedanje prakse Sodišča Evropske unije, pa tudi ne praks vrhovnih (upravnih) sodišč vseh držav Evropske unije, ki imajo naši reviziji primerljiva pravna sredstva.³⁵

Poleg tega bi tako razumevanje obveznosti iz 267. člena PDEU pomenilo popolno spremembo pristopa k odločanju o dopustitvi revizije v primerjavi s tisto, ki jo je uvedel zakonodajalec z razvojem pravnega postopka v ZPP. V tej fazi postopka se, kot je bilo že navedeno, namreč ne opravlja vsebinska pravna presoja zadeve, temveč se presojuje zgolj pogoji iz 367.a člena ZPP (zgornja premisa). Med temi pogoji za dopustitev revizije tudi ni presoje verjetnosti uspeha z revizijo ali drugega pogoja, ki bi omogočal preliminarno vsebinsko presojo (ne)zakonitosti izpodbijane sodne odločbe. Tako je odločanje o dopustitvi revizije (samo) **procesna predpostavka**³⁶ za vsebinsko obravnavo zadeve. Tudi stranke svoje razloge glede (ne)pravilnosti uporabe nacionalnega prava in prava Evropske unije podajo šele v dopuščeni reviziji, ko se presoja njena (ne)utemeljenost.

Glede na navedeno je bilo v dosednji razlagi in praksi nesporno, da Vrhovno sodišče v postopku odločanja o dopustitvi revizije ne more postaviti predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije³⁷ glede vprašanj, ki bodo vsebinsko

³⁴ Tudi Ustavno sodišče se glede drugih vprašanj uporabe prava v okviru tega odločanja ne opredeljuje (29. in 30. točka obrazložitve citirane odločbe).

³⁵ Po odločbi Ustavnega sodišča v zadevi Up-1133/18 z dne 31. marca 2022 je sicer gospodarski oddelek Vrhovnega sodišča v sklepu o zavrnitvi predloga za dopustitev revizije navedel, zakaj niso izpolnjeni pogoji za postavitev predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije. Glej sklepa III DoR 63/2022 z dne 8. novembra 2022 in III DoR 25/2022 z dne 13. decembra 2022.

³⁶ V zvezi s tem se lahko pojavi vprašanje pravilnega razumevanja sodbe Sodišča Evropske unije v zadevi C-3/16 *Lucio Cesare Aquino* z dne 17. marca 2017, na katero se v svoji odločbi sklicuje tudi Ustavno sodišče.

³⁷ V tem je naša ureditev drugačna od Švedske, ki je bila obravnavana s strani Sodišča Evropske unije v zadevi C-99/00 *Kazenski postopek proti Kennyju Rolandu Lyckeskogu* z dne 4. junija 2002 (na katero se sklicuje Ustavno sodišče v citirani odločbi). V njej je bilo ugotovljeno, da lahko švedsko Vrhovno sodišče postavi predhodno vprašanje tudi v fazi odločanja o dopustitvi pritožbe.

(morda) lahko obravnavana šele v primeru vložene revizije.³⁸ Odločitev o predhodnem vprašanju s strani Sodišča Evropske unije tudi ne bi imela nobenega koristnega učinka za stranko ali sodišče v postopku odločanja o dopustitvi revizije.³⁹ Zato je dopustno, da stranke vprašanja za predhodno odločanje Sodišču Evropske unije podajo (še) v postopku odločanja o reviziji, v okviru dopuščene pomembnega pravnega vprašanja. Le pri vsebinski obravnavi revizije se namreč lahko poda odgovor na to, ali je materialno ali procesno pravo Evropske unije treba uporabiti in – na tej podlagi – ali to pravo potrebuje nadaljnjo razlago Sodišča Evropske unije.

Po drugi strani je res, da se v primeru, ko revizija ni dopuščena, ker niso izpolnjeni pogoji iz 367. a člena ZPP, Vrhovno sodišče ne sooči (poglobljeno) z vprašanjem uporabe prava Evropske unije oziroma ne odloča o predlogih strank za postavitev predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije. Tako ni izključeno, da ostane določeno vprašanje uporabe prava Evropske unije odprto, čeprav za opustitev postavitve predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije v dopuščeni reviziji ne bi bili izpolnjeni pogoji po 267. členu PDEU (*acte clair, acte éclairé*). Ta ureditev ni nujno v nasprotju z zahtevami prava Evropske unije, saj je državam članicam zagotovljena določena stopnja procesne avtonomije, kar izhaja tudi iz citirane prakse Sodišča Evropske unije.

Glede na navedeno je sporno vprašanje tudi širše pomembno in zato je tudi po tukaj zastopanem mnenju pravilno, da ga je Vrhovno sodišče s svojo nedavno odločitvijo predložilo v predhodno odločanje za to pristojnemu sodišču, torej Sodišču Evropske unije.⁴⁰

V tej zvezi se je torej Vrhovnemu sodišču najprej postavilo vprašanje, ki je povezano z razlago 267. člena PDEU, in sicer ali je navedeni dostop do Vrhovnega sodišča v postopku dopuščene revizije skladen z zahtevo, da mora sodišče v državi, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, postaviti predhodno vprašanje v odločanje Sodišču Evropske unije. Gre torej za vprašanje, ali je tretji odstavek 267. člena PDEU treba razlagati tako, da mora tudi v postopku odločanja o dopustitvi revizije po določbah ZPP Vrhovno sodišče opraviti presojo, ali iz predloženih predlogov strank za pred-

³⁸ Postavi se lahko le vprašanje razumevanja zahtev prava Evropske unije glede ureditve dopuščene revizije v ZPP, kot je predstavljeno v tem prispevku.

³⁹ Paradoksalno bi celo bilo, da bi rešeno vprašanje razlage prava Evropske unije v tej fazi postopka lahko vodilo do zavrnitve predloga za dopustitev revizije, saj bi bilo s tem rešeno tisto pomembno pravno vprašanje, ki bi sicer zahtevalo dopustitev revizije. Da pa bi bila (ne)dopustitev revizije kot procesna predpostavka za revizijo odvisna od tega, ali bi bila revizija utemeljena po tem, kako je vprašanje rešilo Sodišče Evropske unije, je nelogično in v nasprotju s sistemom dopuščene revizije (to pravno sredstvo bi se dopustilo po tem, ko bi se potrdilo, da bo uspešno, ne glede na njegov objektivni pomen).

⁴⁰ Zadeva X Dor 380/2022 z dne 7. marca 2023.

hodno odločanje Sodišču Evropske unije izhaja njegova obveznost postaviti predhodno vprašanje.⁴¹

Na tej podlagi bo Sodišče Evropske unije lahko odgovorilo, ali zahteve prava Evropske unije nasprotujejo ureditvi ZPP, ki ne zahteva samostojne presoje pomena pravnega vprašanja uporabe prava Evropske unije in dolžnosti postavitve predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije, ki izhaja iz predlogov strank, že v tej fazi postopka.⁴² Če take zahteve ni, seveda tudi ni zahteve po obrazložitvi tega vidika v sklepih, v katerih se predlog stranke za dopustitev revizije zavrne.

Samo če je Vrhovno sodišče navedeno presojo predlogov strank dolžno opraviti (že) v postopku odločanja o dopustitvi revizije, se po naravi stvari lahko torej postavi tudi nadaljnje vprašanje glede dolžnosti obrazložitve sklepa, da se revizija ne dopusti, ki je po dosednji sodni praksi Vrhovnega sodišča na podlagi 367.a člena ZPP neobrazložen.⁴³ Če ta presoja ni opravljena, je Vrhovno sodišče seveda logično ne more obrazlagati. Vendar pa to, da bi bilo Vrhovno sodišče dolžno tako presojo opraviti, samo po sebi še ne pomeni, da jo je dolžno tudi razkriti v obrazložitvi navedenega sklepa – navsezadnje taka obveznost ne velja niti za druge vidike presoje pomembnosti zadeve, ki jo opravi Vrhovno sodišče v tej fazi postopka po 367.a členu ZPP. Zato je bilo po presoji Vrhovnega sodišča v citirani zadevi odločanja o dopustitvi revizije treba – tudi zaradi razlike v stališčih med Ustavnim sodiščem in Vrhovnim sodiščem glede razlage 47. člena Listine – postaviti Sodišču Evropske unije tudi nadaljnje vprašanje, in sicer, ali je treba 47. člen Listine glede zahtev po obrazloženosti sodnih odločb razlagati tako, da gre pri sklepu, s katerim se zavrne predlog za dopustitev revizije na podlagi ZPP, za »sodno odločbo«, ki mora vsebovati razloge, zakaj predlogu stranke za postavitev predhodnega vprašanja na Sodišče Evropske unije v zadevi ni (oziroma ne bo) treba ugoditi.

Kot je bilo navedeno, odgovori na navedeni vprašanji niso jasni, niti ti vprašanji nista rešeni v praksi Sodišča Evropske unije, tako da ju Vrhovno sodišče

⁴¹ Sodišče Evropske unije zadevo obravnava pod številko C-144/23.

⁴² Ob tem je treba dodati, da bi Sodišče Evropske unije lahko sprejelo tudi stališče, da je ureditev tega pravnega sredstva stvar nacionalne procesne avtonomije, vendar pa taka ureditev dopuščene revizije pomeni, da odločanje sodišča, ki izda pravnomočno sodbo v zadevi (Upravnega sodišča, višjega sodišča itd.) ni podvrženo pravnemu sredstvu v smislu 267. člena PDEU – potem bi navedena obveznost postavitve predhodnih vprašanj po tretjem odstavku 267. člena PDEU lahko bila naložena slednjim sodiščem. To pa je odvisno od razlage navedene določbe, kdaj zoper odločbo sodišča po »nacionalnem pravu ni pravnega sredstva«, ki spada v pristojnost Sodišča Evropske unije. Glede na prakso Sodišča Evropske unije to sicer ni verjetno, na primer zadeva C-210/06 *Cartesio Oktató és Szolgáltató bt* z dne 16. decembra 2008.

⁴³ O tem prepričljivo A. Galič, nav. delo.

res ni moglo rešiti samo, ne da bi s tem kršilo svojo obveznost po 267. členu PDEU. Ker gre za iskanje avtoritativne razlage pomembnega vidika prava Evropske unije, je bilo tako pravilno, da je v zvezi s tem postavilo ustrezni vprašanji Sodišču Evropske unije.⁴⁴

Na koncu je mogoče dodati, da lahko na obe vprašanji obstoja obveznosti navedenega procesnega ravnanja Vrhovnega sodišča pričakujemo sicer negativen odgovor, češ da navedeno spada v okvir procesne avtonomije držav članic. Vendar pa bi bil ta lahko povezan tudi s stališčem Sodišča Evropske unije, da je ob taki pravni ureditvi revizije treba šteti, da je Upravno sodišče tisto sodišče, »zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva« in da že zanj velja obveznost predložiti zadevo Sodišču Evropske unije po tretjem odstavku 267. člena PDEU. Bomo videli.⁴⁵

4.2. Odločanje o postavitvi predhodnih vprašanj ob vsebinski presoji revizije

V revizijskem postopku ali v drugem postopku na podlagi pravnega sredstva, v katerem Vrhovno sodišče vsebinsko obravnava zadevo, se tako reševanje vprašanj glede uporabe prava Evropske unije pojavi bodisi z vidika materialnopravnih bodisi procesnih vprašanj. V reviziji se navedena vsebinska presoja omejuje na okvire dopuščenih pravnih vprašanj (371. člen v zvezi s 370. členom ZPP). V tem primeru je v sodni praksi povsem ustaljeno, da je treba v zvezi z uporabo prava Evropske unije opraviti vsebinsko presojo in jo v danih okvirjih tudi uporabiti v sodnem sporu, skladno z načeli in drugimi zahtevami te naddržavne pravne ureditve (3.a člen Ustave RS).⁴⁶

4.2.1. Nadzor nad odločanjem Upravnega sodišča

Glede tega pa je na prvem mestu vprašanje, kakšen je nadzor Vrhovnega sodišča v reviziji nad odločanjem Upravnega sodišča (enako kot drugega višjega sodišča) v zvezi z uporabo prava Evropske unije. To je po eni strani povezano s procesnimi, po drugi strani pa z materialnopravnimi zahtevami uporabe tega prava.

⁴⁴ Zakaj je Ustavno sodišče brez postavitve vprašanja Sodišču Evropske unije samo odločilo o končni razlagi uporabe prava Evropske unije v revizijskem postopku, iz obrazložitve sklepa Ustavnega sodišča ne izhaja. Glede na to, da je bila praksa Vrhovnega sodišča očitno drugačna in da je tudi v drugih državah članicah ureditev različna, bi se lahko postavilo vprašanje, ali je s tem kršilo obveznost po PDEU. V vsakem primeru pa to kršitev odpravi dejstvo, da to vprašanje postavi Vrhovno sodišče.

⁴⁵ Po dosedANJI praksi Sodišča Evropske unije je to malo verjetno, vendar pa samo po sebi ni izključeno; glej na primer M. Broberg in N. Fenger, nav. delo, str. 228 in nasl.

⁴⁶ Glej tudi prav tam, str. 224 in nasl.

S procesnega vidika se tako lahko pojavi vprašanje, ali se je Upravno sodišče pri svojem odločanju ustrezno opredelilo do uporabe prava Evropske unije v obravnavani zadevi, torej predvsem, ali je ustrezno odgovorilo na s tem povezane ugovore strank v postopku.⁴⁷ Če gre za upoštevne pravne ugovore, se je namreč Upravno sodišče do njih dolžno opredeliti v svoji odločbi, tako da glede tega veljajo enaka pravila kot za vse pravne navedbe strank v upravnem sporu.⁴⁸ To velja tudi glede predloga stranke, naj Upravno sodišče samo postavi predhodno vprašanje Sodišču Evropske unije, saj gre pri tem po vsebini za pravni ugovor stranke.⁴⁹ Na to obveznost opredelitve ne vpliva dejstvo, da ima po 267. členu PDEU Upravno sodišče dopuščeno diskrecijo, ali bo postavilo predhodno vprašanje glede uporabe prava Sodišču Evropske unije ali ne. To je namreč zgolj procesna možnost, ki je prepuščena (nižjemu) sodišču in ne zahteva uporabe izjem od obveznosti, ki veljajo za Vrhovno sodišče po doktrini *CILFIT*. Zato se je Upravno sodišče do takega predloga dolžno opredeliti, če je za odločanje o zadevi po vsebini relevanten. Zavrne pa ga lahko tudi s tem, da zavzame svoja pravna stališča glede pravilne uporabe prava Evropske unije, ne da bi se pri tem sklicevalo na to, da gre za jasen ali v praksi Sodišča Evropske unije že razjasnjen primer. Iz sodne prakse Upravnega sodišča na primer izhaja, da je Upravno sodišče zavrnilo predlog stranke za postavitve predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije, če je presodilo, da je Slovenija z določeno nacionalno določbo zakona pravilno prenesla direktivo Evropske unije v slovenski pravni red.⁵⁰

Vrhovno sodišče se bo do vprašanja ustrezne opredelitve Upravnega sodišča do ugovorov in predlogov strank glede uporabe prava Evropske unije v reviziji lahko opredelilo, če bo to predmet upoštevni revizijskih ugovorov strank v okviru dopuščenih revizijskih pravnih vprašanj.⁵¹ Če je odločba Upravnega

⁴⁷ Po uradni dolžnosti se Upravnemu sodišču ni treba opredeljevati do pravnih vprašanj uporabe prava Evropske unije, ki med strankama niso sporna in se mu ne postavijo pri odločanju v upravnem sporu.

⁴⁸ O obveznosti (na prekrškovnem področju), da se sodišče opredeli do upoštevni ugovorov, ki izhaja iz zahtev poštenega sodnega postopka po 6. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah, glej na primer sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi *Rutar in Rutar Marketing d. o. o. proti Sloveniji* z dne 15. decembra 2022.

⁴⁹ Iz pregleda sodne prakse Upravnega sodišča izhaja, da to pojasni, kadar predlagana predhodna vprašanja Sodišču Evropske unije niso relevantna za rešitev konkretne zadeve. Glej na primer sodbi III U 300/2014 z dne 12. junija 2015 in II U 317/2014 z dne 19. avgusta 2015.

⁵⁰ Glej sodbo Upravnega sodišča RS I U 1994/2013 z dne 18. novembra 2014.

⁵¹ Vrhovno sodišče je na primer s sklepom X DoR 318/2018 z dne 14. maja 2019 dopustilo revizijo glede vprašanja, ali sme nacionalno sodišče razložiti direktivo Evropske unije, ne da bi pred tem na Sodišče Evropske unije naslovilo vprašanje za predhodno odločanje glede razlage te direktive. V reviziji X Ips 23/2019 z dne 18. maja 2020 (oziroma X Ips 27/2019 z dne 22. oktobra 2019) je nato presodilo, da v konkretnem primeru pravo EU za odločitev ni bilo bistveno, zato Vrhovno sodišče ni bilo dolžno ravnati po tretjem

sodišča glede tega pomanjkljiva, gre pri tem sicer za načeloma odpravljlivo procesno kršitev, saj lahko Vrhovno sodišče manjkajoče pravne odgovore oziroma stališča poda tudi v revizijski odločbi, vendar pa se postavlja tudi vprašanje, ali je to procesno smiselno oziroma ustrezno. Če namreč o upoštevnih pravnih ugovorih strank glede uporabe prava Evropske unije odgovori niso podani v izpodbijani sodbi Upravnega sodišča, ta nima stališč, ki bi jih bilo glede tega mogoče preizkusiti v revizijskem postopku, kar lahko vodi tudi do razveljavitve te odločbe in vrnitve zadeve v ponovno sojenje Upravnemu sodišču (85. in 75. člen ZUS-1 v povezavi s 339. členom ZPP). Razmerje med eno in drugo možnostjo je zanimivo, saj je povezano s širšim vprašanjem koncepta revizijskega odločanja: ali gre za nadzor nad pravilnostjo odločitve Upravnega sodišča (oziroma drugega višjega sodišča) ali pa gre za sojenje o pravnih vprašanjih pred najvišjim sodiščem v državi, ki naj o tem poda precedenčno razlago. Eno in drugo se sicer deloma dopolnjuje, vendar pa se prav pri obravnavanem vprašanju lahko to pokaže kot pomembno razlikovanje. Po tukaj zastopanem stališču je sicer sistemsko ustreznejši pristop ta, da navedeno pomanjkljivost Vrhovno sodišče odpravlja tako, da se do pomembnih pravnih vprašanj glede uporabe materialnega ali procesnega prava (Evropske unije) v reviziji opredeli samo, kar je tudi skladno s cilji revizijskega postopka, ki naj se konča s precedenčnimi pravnimi stališči in ne s ponavljanjem postopka pred Upravnim ali drugim višjim sodiščem. To torej pomeni, da – ne glede na to, ali se je Upravno sodišče do tega opredelilo ali ne – mora Vrhovno sodišče v revizijskem postopku vselej nameniti pozornost reševanju vsebinskih pravnih vprašanj pravilne uporabe prava Evropske unije v obravnavani zadevi, če je to lahko del revizijske presoje glede na dopuščeno pravno vprašanje. Slednje pa vključuje tudi presojo, ali je treba v zadevi postaviti predhodno vprašanje Sodišču Evropske unije.

4.2.2. Vsebinska revizijska presoja zadeve na Vrhovnem sodišču z vidika uporabe prava Evropske unije

Z vidika vsebinske presoje in uporabe prava Evropske unije je treba v reviziji najprej odgovoriti na vprašanje, ali je v postopku (sploh) treba uporabiti pravo Evropske unije kot podlago za odločitev Vrhovnega sodišča. To vprašanje je povezano s pravilno uporabo materialnopravnih in tudi procesnih pravil, ki jih določajo pravni akti Evropske unije in skladno s pravili njihove uporabe, torej

odstavku 267. člena PDEU oziroma vsebinsko enakem drugem odstavku 113.a člena ZS. Vrhovno sodišče je tudi v sodbi X Ips 457/2014 z dne 16. novembra 2016 pritrdilo presoji Upravnega sodišča, da sklicevanje stranke na uredbo Evropske unije in sodno prakso Sodišča Evropske unije ne more vplivati na odločitev v zadevi. Iz enakih razlogov tudi Vrhovno sodišče ni samo postavljalo predhodnih vprašanj Sodišču Evropske unije.

glede na njihovo veljavnost in neposredni učinek.⁵² To je lahko v upravnem sporu že obravnavano v postopku odločanja upravnih organov in Upravnega sodišča, vendar pa se lahko pojavi tudi v postopku pred Vrhovnim sodiščem kot pravno vprašanje, ki potrebuje nadaljnjo razlago najvišjega sodišča. Poleg tega, ali je predpis Evropske unije sploh podlaga za odločitev, se lahko nadalje postavi tudi vprašanje njegove nadaljnje prave razlage, torej prave vsebine in pomena pravnih norm, ki jih ta predpis vsebuje. Obe vprašanji sta seveda lahko medsebojno povezani (ali je ob pravilni razlagi predpisa Evropske unije treba v zadevi uporabiti ta predpis ali ne), vendar pa je to odvisno od vsebine posamezne zadeve. Pomembno je, da navedeno vprašanje obravnava Vrhovno sodišče v reviziji v upravnem sporu bodisi na predlog strank bodisi po uradni dolžnosti⁵³ – seveda, če je to sporno vprašanje del revizijske presoje kot del dopuščene pravnega vprašanja.

Dejstvo, da je treba v obravnavani zadevi uporabiti predpise prava Evropske unije, samo po sebi še ne zahteva vsakokratnega sodelovanja Vrhovnega sodišča s Sodiščem Evropske unije in postavitve vprašanja za predhodno odločanje slednjemu. Ta obveznost se pojavi šele tedaj, kadar je potrebna končna in avtoritativna razlaga predpisa Evropske unije, ker sta njegov pomen ali veljavnost kot pravna podlaga v obravnavani zadevi sporna in nejasna. Take razlage Vrhovno sodišče samo ne sme dati, saj je zanjo po PDEU pristojno Sodišče Evropske unije. Do take situacije lahko pride bodisi na predlog same stranke, ki veljavno izpostavi tako pravno vprašanje, ni pa tudi nobene ovire, da do takega spoznanja pride Vrhovno sodišče brez takega procesnega predloga.⁵⁴ Nasprotno, Vrhovno sodišče je dolžno samo prepoznati in oblikovati predhodno vprašanje, ki bo na podlagi odgovora Sodišča Evropske unije pripomoglo k odločitvi v zadevi.⁵⁵ To je seveda povezano s sočasno oziroma nadaljnjo pre-

⁵² V številnih zadevah je Vrhovno sodišče zavrnilo predlog stranke za postavitev predhodnega vprašanja že zato, ker v konkretnem primeru ni šlo za razlago prava EU in to za odločitev ni bilo bistveno. Glej na primer sodbi Vrhovnega sodišča RS X Ips 27/2019 z dne 13. novembra 2018 in III Ips 101/2015 z dne 29. marca 2016 ter sklep Vrhovnega sodišča RS III Ips 45/2014 z dne 13. junija 2017.

⁵³ Glej na primer sodbo Sodišča Evropske unije v zadevi C-312/93 *Peterbroeck* z dne 14. decembra 1995. Enako tudi M. Broberg in N. Fenger, nav. delo, str. 240 in nasl.

⁵⁴ Iz pregleda sodne prakse upravnega oddelka Vrhovnega sodišča izhaja, da so v zadevah, v katerih je Vrhovno sodišče postavilo predhodno vprašanje Sodišču Evropske unije, postavitev tega vprašanja v večini primerov predlagale stranke same. Vrhovno sodišče je tem predlogom sledilo, v preostalih primerih, ko stranka tega predloga ni podala, pa je Vrhovno sodišče samo presodilo, da je za uporabo posamezne implementirane nacionalne določbe pomembno pravilno razumevanje in razlaga prava Evropske unije, zato je predhodno vprašanje Sodišču Evropske unije postavilo samo.

⁵⁵ Tako je Sodišče Evropske unije v nedavni sodbi v zadevi C-83/21 *Airbnb Ireland* z dne 22. decembra 2022, poudarilo, da je 267. člen PDEU treba razlagati tako, da sta v primeru vprašanja razlage prava Unije, ki ga je postavila ena od strank v postopku v glavni

sojo, da so izpolnjeni pogoji, ko je obveznost postavitve predhodnih vprašanj mogoče opustiti (po doktrini *CILFIT*), torej ko je razlaga prava Evropske unije povsem jasna (*acte claire*) ali že razjasnjena (*acte éclairé*). Ker je bilo o tem že zelo veliko napisanega,⁵⁶ je treba opozoriti zgolj na nekatere zanimive vidike, ki se o tem pojavljajo v praksi.

Z vidika vprašanja, kdaj je razlaga prava jasna, je bilo tako že večkrat poudarjeno, da mora ta jasnost dosežati določen objektivni standard⁵⁷ – torej ne le, da je razlaga jasna Vrhovnemu sodišču, temveč da se ne sme pojavljati kot odprto vprašanje tudi sicer v praksi in drugih državah članicah Evropske unije. Slednje je sicer razmeroma težko ugotovljivo že zaradi omejene dostopnosti predpisov ter sodne prakse držav članic in jezikovnih omejitev, v kateri se ta objavlja. Tako primerjava besedil predpisov Evropske unije v različnih jezikih v praksi lahko pomeni praviloma le primerjavo z bolj znanimi jeziki večjih držav, ki so sodišču poznani, enako pa velja tudi glede dostopnosti sodne prakse sodišč drugih držav članic. Pomembno pa je, da se upoštevajo ugotovljena neskladja, še zlasti, če so jih navedle in dokazala stranke.⁵⁸ Nesporno je, da je tudi Vrhovno sodišče sprejelo določeno stopnjo »funkcionalne prožnosti« pri razlagi svoje obveznosti po tretjem odstavku 267. člena PDEU, ki temelji na razumni in razumski presoji, kdaj je neko vprašanje razlage prava Evropske unije povsem jasno in nesporno ter kdaj ga je mogoče šteti za tako odprtega, da je zaradi razumnega dvoma o pravilni razlagi tega prava doktrina *acte claire* izključena. Kot je poudarilo tudi Sodišče Evropske unije v citirani zadevi *Conorzio Italian Management*,⁵⁹ zgolj možnost različnih razlag predpisa Evropske unije še ne pomeni, da je podana obveznost postavitve predhodnega vprašanja, če se Vrhovnemu sodišču nobena od s strani strank ponujenih drugačnih razlag glede na kontekst zadeve ne zdi dovolj verjetna oziroma prepričljiva.⁶⁰ Pomemben vir spoznanja o odprtem pomenu posamezne norme je tako morebitno dejstvo, da je pred Sodiščem Evropske unije že odprt postopek o razlagi relevantne pravne

stvari, določitev in oblikovanje vprašanj, ki jih je treba predložiti Sodišču, izključno v pristojnosti nacionalnega sodišča, te stranke pa vsebine teh vprašanj ne morejo vsiliti ali jih spremeniti.

⁵⁶ O tem obsežno na primer v M. Broberg in N. Fenger, nav. delo, str. 230 in nasl.

⁵⁷ O tem tudi po citirani sodbi v zadevi *Conorzio Italian Management* nadaljnje razprave v teoriji. Glej na primer L. Cecchetti in D. Gallo, nav. delo, str. 34 in nasl.

⁵⁸ Da je to prakso mogoče šteti za skladno z zahtevami prava Evropske unije, glej L. Cecchetti in D. Gallo, nav. delo, str. 51 in nasl. Enako tudi M. Broberg in N. Fenger, nav. delo, str. 243 in nasl. O tem tudi J. Hojnik, nav. delo, str. 18–19.

⁵⁹ Glej 46. točko obrazložitve in nasl.

⁶⁰ O tem tudi M. Broberg in N. Fenger, nav. delo, str. 238 in nasl. Glej tudi temu skladne ugotovitve analize ACA-Europe: The preliminary reference to the Court of Justice of the EC s konference v Helsinkih 20. in 21. maja 2002, <https://www.aca-europe.eu/images/media_kit/colloquia/2002/gen_report_en.pdf> (19. 2. 2023).

norme, čeprav tudi to ni vselej v celoti zavezujoče. V zadevi X Ips 217/2013 je na primer Vrhovno sodišče svojo presojo, da se pravilna razlaga določbe PDEU ponuja tako očitno, da ne pušča prostora za noben razumen dvom (*acte claire*), utemeljilo s tem, da je primerjalo različne jezikovne različice besedila. Hkrati je ugotovilo, da je bil pojem, ki ga je razlagalo v zadevi, že razložen s strani Sodišča Evropske unije, o tem pa je obstajalo tudi izrecno stališče Evropske komisije. Glede na navedeno je bilo Vrhovno sodišče prepričano, da je uporaba določbe PDEU enako očitna tudi za sodišča drugih držav članic in Sodišče Evropske unije in da ni nevarnosti razhajanj sodne prakse v Evropski uniji.⁶¹ Da se pravilna razlaga določb direktive oziroma prava Evropske unije ponuja tako očitno, da ne pušča prostora za noben razumen dvom, je Vrhovno sodišče presodilo tudi v sodbi I Up 21/2020 z dne 8. julija 2020.

Še težje pa je vprašanje, ali je bilo določeno vprašanje že razjasnjeno ali ne (*acte éclairée*). Čeprav se zdi, da sodna praksa Sodišča Evropske unije prispeva vselej k večji jasnosti pravnega reda, pa se z uporabo njegovih sodb kot precedenčnih odločitev pogosto pojavijo vsebinsko sorodni problemi, kot jih na tem področju poznajo sistemi, ki sodno prakso štejejo za formalni pravni vir – torej precedenčni pravni sistemi. K temu prispeva tudi navedeno pravilo, da imajo tudi po temeljnih načelih prava Evropske unije stališča iz sodbe Sodišča Evropske unije splošni (*erga omnes*) in časovno neomejen (*ex tunc*) učinek. Gre namreč za dejstvo, da je Vrhovno sodišče pri »razjasnitvenem vprašanju« vezano neposredno na stališče, ki ga glede pravne norme zavzame Sodišče Evropske unije, in ne več zgolj na pravno normo samo. Pristojnost Vrhovnega sodišča za razlago in uporabo te norme je zožena in omejena skladno s precedenčno sodbo Sodišča Evropske unije. Skladno s tem pa se razprava osredotoči na razumevanje stališč, ki izhajajo iz sodbe Sodišča Evropske unije in na njihovo razlago v povezavi z obravnavanim primerom pred Vrhovnim sodiščem, ki se vsaj v nekaterih točkah nujno razlikuje od primera, ki ga je obravnavalo Sodišče Evropske unije.⁶² Tako je vselej na strani Vrhovnega sodišča, da presodi, ali gre za v bistvenem enak primer, na katerega je treba uporabiti že sprejeto pravno pravilo, ki izhaja iz sodbe Sodišča Evropske unije, ali pa se ta primer v pomembni okoliščini tako razlikuje, da zanj to pravilo ne velja.⁶³ Slednje ustre-

⁶¹ Glej sodbo Vrhovnega sodišča RS X Ips 217/2013 z dne 29. maja 2015.

⁶² O tem, da je mogoče šteti, da je zadeva razjasnjena, čeprav stališče izhaja iz vsebinsko (nekoliko) drugačnih primerov tudi Sodišče Evropske unije v citirani zadevi *Consortio Italian Management*; tudi J. Hojnik, nav. delo, str. 18.

⁶³ Delovno-socialni oddelek Vrhovnega sodišča je na primer zavrnil postavitev predhodnega vprašanja Sodišču Evropske unije na podlagi doktrine *acte éclairée* v sodbah VIII Ips 14/2021 z dne 6. julija 2021 in VIII Ips 213/2014 z dne 24. marca 2015. Prav tako je upravni oddelek Vrhovnega sodišča v odločbah X Ips 486/2011 z dne 15. novembra 2012 in X Ips 396/2014 z dne 27. novembra 2015 presodil, da na obravnavanem področju že

za pristopu razlikovanja (angl. *distinguishing*) v precedenčnih sodnih sistemih, ki ožijo učinkovanje sodbe precedenčnega sodišča, tako da se iz veljavnosti splošnega pravila izvzamejo primeri, ki jih zaznamuje taka posebnost, da po presoji sodišča splošno pravilo iz precedenčne sodbe zanje ne velja.⁶⁴ Ker gre za pomembno vprašanje poseganja v učinek sodbe Sodišča Evropske unije, je v takem primeru na mestu, da se mu ponovno predloži zadeva v predhodno odločanje prav z vprašanjem, ali njegovo že sprejeto stališče velja tudi za take primere, ali pa njihovo razlikovanje v določenih okoliščinah upravičuje uporabo drugačnega pravila. Po drugi strani pa je še toliko bolj občutljivo sprejemanje veljavnosti splošnega pravila iz precedenčne sodbe Sodišča Evropske unije na čedalje večje število specifičnih primerov, ki jih obravnava Vrhovno sodišče, saj se s tem – pa čeprav na tiho – širi njegova veljava, morda celo onkraj okvirjev, ki jih je imelo pred seboj Sodišče Evropske unije, ko je o navedeni zadevi odločalo.⁶⁵ Tako sledenje stališčem Sodišča Evropske unije lahko ob uporabi na nove in nove, seveda vsebinsko različne primere pred Vrhovnim sodiščem, širi učinek določene sodbe Sodišča Evropske unije preko meja tega, kar bi tudi samo Sodišče Evropske unije odločilo ob ponovni obravnavi takega vprašanja razlage prava Evropske unije v okviru novih zadev. Tega se mora zavedati tudi Vrhovno sodišče in v primeru bistveno drugačnih okoliščin posamezne zadeve od tistih, v katerih je že odločalo Sodišče Evropske unije, prav tako zadevo predložiti temu sodišču v (ponovno) presojo.

O tem, da se je Vrhovno sodišče pri vsebinski presoji revizije do za odločitev upoštevni vprašanj uporabe prave Evropske unije dolžno opredeliti in v zvezi s tem tudi odgovoriti na podani predlog stranke, da se sodišču postavi predhodno vprašanje, ni nobenega dvoma. Glede tega je praksa Vrhovnega sodišča skladna tako s prakso Sodišča Evropske unije kot tudi Evropskega sodišča za človekove pravice.⁶⁶

4.3. Procesni položaj stranke v povezavi s postavljanjem predhodnih vprašanj

Posameznik nima nobene možnosti, da bi sodišče, ki v upravnem sporu odloča o zakonitosti aktov davčnih organov, prisilil, da postavi vprašanje Sodišču

obstaja sodna praksa Sodišča Evropske unije, zato je zavrnil predlog stranke za postavitev predhodnega vprašanja.

⁶⁴ V zvezi z delovanjem precedenčnega sodnega sistema in njegovimi značilnostmi glej N. Duxbury, nav. delo; in T. Štajnpihler, nav. delo.

⁶⁵ To vprašanje se še toliko bolj pojavi v povezavi s sodbami Evropskega sodišča za človekove pravice glede na značilnosti njegovih sodb, vendar to presega okvir tega prispevka. Glej E. Kerševan, nav. delo.

⁶⁶ O teh zahtevah na podlagi novejših sodnih praks navedenih evropskih sodišč glej L. Cecchetti in D. Gallo, nav. delo, str. 53 in 54. in nasl.

Evropske unije za pridobitev sodbe o vprašanju za predhodno odločanje, ali da bi sam posredoval tako vprašanje v primeru kršitve obveznosti s strani najvišjega sodišča, ki bi ga moralo postaviti v svojem postopku. Po pravu Evropske unije je pristojnost oblikovati in postaviti vprašanje izključno v pristojnosti predložitvenega sodišča, torej tudi Vrhovnega sodišča v upravnem sporu, in ne pomeni (procesne) pravice posameznika.⁶⁷

Kršitev navedene obveznosti pa je lahko podlaga za uveljavljanje (ustavno)soodnega varstva pravice posameznika do sodnega varstva iz 23. člena Ustave RS⁶⁸ pred Ustavnim sodiščem.⁶⁹ Tako se lahko stranka, ki je neuspešno predlagala postavitev predhodnega vprašanja, obrne na Ustavno sodišče z ustavno pritožbo, v kateri lahko uveljavlja, da Vrhovno sodišče ni sledilo svoji obveznosti, da postavi predhodno vprašanje. Pri tem Ustavno sodišče v svoji presoji ne sme posegati v presojo Vrhovnega sodišča glede tega, ali je z vidika razlage materialnega ali procesnega prava Evropske unije predlog tak, da je za odločanje upošteven oziroma ali so bili izpolnjeni pogoji za to, da se predlagano vprašanje ne postavi skladno z doktrino *CILFIT*.⁷⁰ To je vprašanje razlage zakonskega prava oziroma temu enakovrednega prava iz predpisov Evropske unije, ki je v končni pristojnosti Vrhovnega sodišča. Ustavno sodišče pa lahko poseže v odločitev Vrhovnega sodišča v reviziji, če se do sicer upoštevne predloga za postavitev vprašanja Sodišču Evropske unije Vrhovno sodišče sploh ni vsebinsko opredelilo in s tem v nasprotju (tudi) s 23. členom Ustave RS ni odgovorilo na za odločitev upoštevne pravne ugovore. Prav tako je že skladno s pravili ZPP revizijske sodbe v zvezi s temi vprašanji uporabe prava treba ustrezno obrazložiti.⁷¹ Zanimivo vprašanje se lahko pojavi v zvezi s primerom, ko gre za vprašanje spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki ga zagotavlja Listina EU o temeljnih pravicah, saj v takem primeru končno razlago o

⁶⁷ Glej tudi M. Avbelj, nav. delo, str. 151 in nasl.

⁶⁸ Tako na primer Ustavno sodišče v odločbah Up-1056/11 z dne 21. novembra 2013 in Up-561/15 z dne 16. novembra 2017.

⁶⁹ O taki ureditvi v Nemčiji glej W. Kuhla in J. Hüttenbrink, nav. delo, str. 945; E. Werlauff, nav. delo, str. 8 in nasl.; M. Brenner, nav. delo, str. 307.

⁷⁰ O tem tudi M. Avbelj, nav. delo, str. 164 in nasl.

⁷¹ Iz sodne prakse Vrhovnega sodišča izhaja, da Vrhovno sodišče v revizijskih sodbah tudi obrazloži, zakaj ni bilo dolžno ravnati po tretjem odstavku 267. člena PDEU (na primer sodbe Vrhovnega sodišča RS X Ips 27/2019 z dne 22. oktobra 2019, III Ips 101/2015 z dne 29. marca 2016 in X Ips 217/2013 z dne 29. maja 2015 ter sklep Vrhovnega sodišča RS III Ips 45/2014 z dne 13. junija 2017). Upoštevanje obveznosti obrazložitve zavrnitve predloga za postavitev predhodnega vprašanja v revizijskem postopku presoja tudi Ustavno sodišče (na primer odločbi Up-1056/11 z dne 21. novembra 2013 in Up-561/15 z dne 16. novembra 2017), ki opredelitev do predloga razlaga kot del poštenega postopka, ki ga varuje pravica do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave RS, in pravice do zakonitega sodišča iz prvega odstavka 23. člena Ustave RS.

tem prav tako daje Sodišče Evropske unije, hkrati pa je to lahko tudi podlaga za ustavno pritožbo (15. člen Ustave RS). V takem primeru se kot s PDEU skladno ravnanje kaže, da Ustavno sodišče ob obravnavi take ustavne pritožbe samo prekine svoj postopek in se glede končne razlage pomena določene človekove pravice iz Listine obrne na Sodišče Evropske unije, ne pa da to nalaga Vrhovnemu sodišču.⁷²

Prav tako lahko skladno s prakso Sodišča Evropske unije stranka, ki je predlagala postavitev predhodnega vprašanja, vloži odškodninski zahtevek nasproti državi, če se po opustitvi dolžnega ravnanja sodišča izkaže, da bi bilo o zahtevku stranke odločeno drugače, če bi sodišče postavilo Sodišču Evropske unije ustrezno vprašanje za predhodno odločanje.⁷³ To je sicer posebna podlaga za odškodninsko odgovornost, ki je podlaga za tožbo pred sodiščem splošne pristojnosti, in ga ni mogoče šteti za pravno sredstvo zoper odločitve Vrhovnega sodišča in tudi v primeru ugotovljene kršitve ne vpliva na navedeno pravnomočno odločitev v zadevi. Zato razprava o tem vprašanju presega okvir tega prispevka in ostajamo zgolj na točki omembe navedene pravne možnosti.

5. SKLEP

V povezavi z razvojem znanstvenih spoznanj na področju uporabe Evropskega prava se je razvijala tudi sodna praksa – in seveda obratno, saj je prav razvoj sodne prakse tako Sodišča Evropske unije kot tudi nacionalnih sodišč dajal vsebinsko znanstvenim razpravam in jih postavljaj pred nove izzive. To velja tudi za predloženi prispevek, saj poudarek prehaja med analizo sodne prakse Vrhovnega sodišča Republike Slovenije in Sodišča Evropske unije, hkrati pa se želi poglabljeno zazreti v ta razvoj z oblikovanjem širših spoznanj, ki iz te prakse izhajajo. Tako je mogoče ugotoviti, da je pred nami še zanimiv praktičen in teoretski izziv na področju uporabe prava Evropske unije pri odločanju o dopustitvi revizij, ki ga bo predvidoma na koncu moralo rešiti Sodišče Evropske unije. Poleg tega pa se v razvoju uporabe prava Evropske unije pri vsebinski presoji zadev pred Vrhovnim sodiščem kaže sočasni in usklajen razvoj prakse in spoznanj glede s tem povezanih obveznosti najvišjega sodišča v državi tako v tuji znanstveni literaturi kot tudi praksi Sodišča Evropske unije. Naj tako tudi ostane.

⁷² Glej M. Accetto, nav. delo.

⁷³ O odgovornosti za kršitev dolžnosti predložitve vprašanja v predhodno odločanje glej na primer sodbo Sodišča Evropske unije C-160/14 *João Filipe Ferreira da Silva e Brito in drugi proti Estado português* z dne 9. septembra 2015.

Literatura

- Matej Accetto: *Trials, Tributes and Tribulations: The EU Charter before the Slovenian Courts*, v: Michal Bobek in Jeremias Adams-Prassl (ur.): *The EU Charter of Fundamental Rights in Member States*. Hart, Oxford 2020.
- Matej Avbelj: *Sodno pravo Evropske unije*. Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2020.
- Nina Betetto: *O nekaterih vprašanjih dopuščene revizije po ZPP-E*, v: *Odvetnik*, 21 (2019) 4, str. 7–15.
- Michael Brenner: *Determinanten verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutzgewährleistung in Europa*. LKV 2002, Heft 7, Beck, München 2002.
- Morten Broberg in Nils Fenger: *Preliminary References to the European Court of Justice*. Oxford University Press, Oxford 2010.
- Lorenzo Cecchetti in Daniele Gallo: *The Unwritten Exceptions to the Duty to Refer After Consorzio Italian Management II: 'CILFIT Strategy' 2.0 and its Loopholes*, v: *Review of European Administrative Law*, 15 (2022) 3, str. 29–65.
- Axel Cordewener: *Europäische Grundfreiheiten und nationales Steuerrecht*. Otto Schmidt, Köln 2002.
- Paul Craig in Grainne De Burca: *EU Law*. Oxford University Press, Oxford 2003.
- Neal Duxbury: *The Nature and Authority of Precedent*. Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Aleš Galič: *Ali mora biti sklep Vrhovnega sodišča o nedopustitvi revizije obrazložen*, v: *Podjetje in delo*, 41 (2015) 6/7, str. 950–969.
- Janja Hojnik: *Dolžnost nacionalnega sodišča, da postavi vprašanje za predhodno odločanje Sodišču EU*, v: *Davčno finančna praksa*, 10 (2021), XXII, str. 16–21.
- Erik Kerševan: *Precedenčna moč odločitev Ustavnega sodišča*, v: *Pravnik*, 67 (2012) 11-12, str. 797–835.
- Wolfgang Kuhla, Jost Hüttenbrink in Jan Endler: *Der Verwaltungsprozess*, 3. Auflage. Beck, München 2002.
- Marjana Lubinič: *Odločitve Vrhovnega sodišča RS v zvezi s sodbami Sodišča EU o vprašanjih za predhodno odločanje v delovnih sporih*, v: *Delavci in delodajalci*, št. 2-3/2021, str. 341–360.
- Marijan Pavčnik: *Teorija prava*, 5. pregledana in dopolnjena izdaja. Ius Software, GV Založba, Ljubljana 2015.
- Tilen Štajnpihler: *Smisel precedenčnega učinka sodnih odločb*, v: *Zbornik znanstvenih razprav*, LXX (2010), str. 255–282.

Verica Trstenjak: Temeljne pravice v Evropski uniji: listina EU o temeljnih pravicah z uvodnimi pojasnili, komentarjem in sodno prakso Sodišča EU. Lexpera, GV Založba, Ljubljana 2021.

Dragica Wedam Lukić: Vloga Ustavnega sodišča in pomen njegovih odločitev za prakso sodišč, v: Podjetje in delo (2004), 6-7, str. 1093–1102.

Erik Werlauff: Common European Procedural Law. DJOF Publishing, Copenhagen 1999.