

Sodišče: Vrhovno sodišče

Oddelek: Gospodarski oddelek

ECLI: ECLI:SI:VSRS:2025:V.UP.1.2025

Evidenčna številka: VS00087408

Datum odločbe: 27.08.2025

Opravična številka II.stopnje: UPRS Sklep I U 956/2025-22

Senat: Franc Seljak (preds.), dr. Damjan Orož (poroč.), dr. Erik Kerševan

Področje: DAVKI - UPRAVNI SPOR - VARSTVO KONKURENCE

Institut: začasna odredba - dokončna in pravnomočna odločba - izvršljiva odločba - gospodarska družba - težko popravljiva škoda - zamudne obresti - predpisana sankcija - denarna sankcija

Zveza: ZUS-1 člen 32. ZKme-1 člen 61f, 172. ZPOmK-2 člen 96. ZDavP-2 člen 96

Jedro

Kriterijem pravnega standarda težko popravljive škode ne zadostijo hipotetične pritožnične navedbe, da bi ji v primeru prostovoljnega plačila administrativne sankcije pred nastopom pravnomočnosti odločbe, če bi kasneje uspela v upravnem sporu in dosegla odpravo upravnega akta, nastala finančna škoda, ki bi upravičevala izdajo začasne odredbe.

Administrativna sankcija se lahko prisilno izvrši šele po pravnomočnosti odločbe, s katero je bila izrečena. V upravnem sporu izpodbijana upravna odločba ni izvršljiva, zato je ob prostovoljni izpolnitvi izključen nastanek zatrjevana škoda (volenti non fit iniuria).

Z izpodbijano upravno odločbo ni bilo naloženo plačilo zakonskih zamudnih obresti od administrativne sankcije niti zanje ni podlage v zakonu.

Izrek

Pritožba se zavrne in se potrdi izpodbijani sklep.

Obrazložitev

1. Tožnica je vložila tožbo proti odločbi Javne Agencije Republike Slovenije za varstvo konkurence št.

3060-31/2024-13 z dne 15. 5. 2025 (v nadaljevanju upravna odločba), s katero ji je ta v postopku ugotavljanja kršitve 61.f in 61.g člena Zakona o kmetijstvu (v nadaljevanju ZKme-1) naložila, da mora prenehati s kršitvami 61.f člena ZKme-1 (2. točka izreka upravne odločbe) in ji izrekla administrativno sankcijo v višini 181.000,00 EUR, ki jo mora tožnica plačati v 15 dneh od vročitve odločbe na za to določen račun (3. točka izreka upravne odločbe). Hkrati s tožbo je tožnica vložila tudi predlog za izdajo začasne odredbe, da se do pravnomočne odločitve o vloženi tožbi zadrži učinkovanje in izvršitev 3. točke izreka upravne odločbe ter podredno izdajo ureditvene začasne odredbe, s katero naj se 3. točka izreka upravne odločbe spremeni tako, da mora tožnica administrativno sankcijo plačati v 15 dneh od pravnomočnosti upravne odločbe in ne od vročitve odločbe.

2. Upravno sodišče je predlog za izdajo odložitvene začasne odredbe s sklepom zavrnilo, zavrnilo je tudi podredni predlog za izdajo ureditvene začasne odredbe. Presodilo je, da je tožnica nastanek težko popravljive škode utemeljevala izključno z morebitno finančno škodo, brez kakršnihkoli zatrjevanih posledic za njeno poslovanje, navedeno pa glede na sodno prakso Vrhovnega sodišča ne predstavlja težko popravljive škode v smislu drugega in tretjega odstavka 32. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1). Presodilo je tudi, da tožnica ni izkazala nastanka težko popravljive škode, ki bi izhajala neposredno iz izpodbijane odločbe in bi prizadela tožnico v njenem pravno varovanem položaju.

3. Tožnica (v nadaljevanju pritožnica) je zoper sklep Upravnega sodišča vložila pritožbo iz vseh pritožbenih razlogov. Vrhovnemu sodišču predlaga, naj pritožbi ugodi ter izpodbijani sklep spremeni tako, da odloči, da se do pravnomočne odločitve v upravnem sporu zadrži učinkovanje in izvrševanje vseh točk izreka upravne odločbe, podrejeno da se 3. točka izreka upravne odločbe spremeni tako, da je pritožnica dolžna plačati izrečeno administrativno sankcijo v 15 dneh od pravnomočnosti upravne odločbe, oziroma podrejeno, da Vrhovno sodišče pritožbi ugodi, izpodbijani sklep razveljavi in zadevo vrne Upravnemu sodišču v ponovno odločanje. Navaaja, da je Upravno sodišče napačno razlagalo pravni standard težko popravljive škode, saj v tej zadevi ne gre za v bistvenem enak položaj kot v zadevah iz sodne prakse Vrhovnega sodišča, na katero se je sklicevalo Upravno sodišče. Zakonske zamudne obresti toženki pripadajo ne glede na to, ali so bile izrecno določene v izreku izpodbijane odločbe, saj ji pripadajo neposredno po zakonu. Nasprotuje razlagi Upravnega sodišča, da je drugi odstavek 96. člena Zakona o davčnem postopku (v nadaljevanju ZDavP-2) uporabljen tudi za administrativne sankcije, kar je narava sankcije iz izreka upravne odločbe. Upravno sodišče se ni opredelilo do navedb pritožnice v zvezi s 193. členom Obligacijskega zakonika (v nadaljevanju OZ). Skladno s 378. členom OZ zakonske zamudne obresti začnejo teči z dnem zapadlosti obveznosti plačila terjatve, torej s potekom paricijskega roka iz upravne odločbe, zato je nastop izvršljivosti upravne odločbe nerelevanten. Drugi odstavek 96. člena ZDavP-2 se ne nanaša na administrativne sankcije, zato v predmetni zadevi ni uporabljen. Presoja neizkazanosti pravnega standarda težko popravljive škode v predmetni zadevi posega v njeno ustavno pravico do sodnega varstva.

4. Toženka v odgovoru na pritožbo predlaga njeno zavrnitev in potrditev izpodbijanega sklepa. V 3. točki izreka upravne odločbe določen paricijski rok je skladen z drugim odstavkom 96. člena Zakona o preprečevanju omejevanja konkurence (v nadaljevanju ZPomK-2), ki se nanaša na prostovoljno izpolnitev administrativne sankcije, zato pritožnici zaradi tega ne grozi neposredna pravna ali finančna posledica. Prvi odstavek 96. člena ZPomK-2 določa, da se upravna odločba prisilno izvrši šele po njeni pravnomočnosti in napotuje na uporabo drugega odstavka 96. člena ZDavP-2, ki določa, da se od denarnih kazni in glob zamudne obresti ne zaračunavajo. Poudarja, da je narava administrativne sankcije kaznovalna, zato gre v predmetni zadevi za v bistvenem enako situacijo, saj ZDavP-2 plačila zamudnih obresti ne določa za denarne kazni. Pritožnica tudi ni izkazala nastanka težko popravljive škode.

5. Pritožba ni utemeljena.

6. Na podlagi drugega in tretjega odstavka 32. člena ZUS-1 sodišče na tožnikov predlog odloži izvršitev izpodbijanega akta do izdaje pravnomočne odločbe, če bi se z izvršitvijo akta tožniku prizadela težko popravljiva škoda. Pri odločanju mora sodišče skladno z načelom sorazmernosti upoštevati tudi prizadetost javne koristi in koristi nasprotnih strank.

7. Začasna odredba je namenjena varstvu pravnega položaja pritožnice pred posegom toženke, ki bi pomenil poslabšanje tega položaja, še preden bi o zakonitosti upravne odločbe presodilo sodišče v upravnem sporu. Bistven pogoj za izdajo začasne odredbe je nastanek težko popravljive škode. Glede na ustaljeno sodno prakso Vrhovnega sodišča gre za takšno škodo, če je ta resna in tožnici neposredno preti, odvrniti pa jo je mogoče le z zadržanjem izvršitve izpodbijanega upravnega akta oziroma s predlagano začasno ureditvijo stanja. Verjetnost nastanka težko popravljive škode mora biti predvidljiva in konkretna. Samo pavšalno navajanje in sklepanje na hipotetične in nepredvidljive posledice ne zadosti standardu verjetnosti, ki upravičuje izdajo začasne odredbe.¹ Zato mora pritožnica izkazati, da v primeru uspeha s tožbo brez izdane začasne odredbe ne bo dosežen cilj konkretnega upravnega spora oziroma bo uspeh s tožbo zaradi nastale težko popravljive škode zanjo ostal brez pomena.²

8. Ni utemeljen pritožbeni očitke o bistveni kršitvi pravil postopka iz 14. točke drugega odstavka 339. člena ZPP v zvezi z drugim odstavkom 75. člena ZUS-1, da se izpodbijanega sklepa ne da preizkusiti, ker naj se Upravno sodišče do navedb pritožnice ni opredelilo. Da ta pritožbeni razlog ni podan, izhaja že iz same pritožbe, v kateri se pritožnica vsebinsko opredeljuje do razlogov izpodbijane odločbe. Upravno sodišče je odločitev obširno utemeljilo in odgovorilo na vse bistvene navedbe pritožnice v postopku zavarovanja z začasno odredbo. Izpodbijana odločitev je sposobna pritožbenega preizkusa.

9. Pritožnica vsebino pritožbe v večjem delu namenja tistemu delu škode, ki jo je Upravno sodišče strnilo v 27. točki obrazložitve izpodbijanega sklepa (škoda zaradi nastanka obveznosti plačila zamudnih obresti od administrativne sankcije, škoda zaradi inflacije in izgube vrednosti denarja v času trajanja postopka, škoda zaradi nezmožnosti zahtevati vračilo polne vrednosti denarja z zakonskimi zamudnimi obrestmi). Pritožnica le v 26. točki navedb pritožbeno grajo naslovi na samo plačilo izrečene administrativne sankcije (181.000,00 EUR). Ko pritožnica najprej predlaga, da Vrhovno sodišče odloči tako, da se do pravnomočne odločitve Upravnega sodišča o vloženih tožbi zadrži učinkovanje in izvrševanje vseh točk izreka upravne odločbe, se takšen predlog nanaša tudi na 2. točko izpodbijane upravne odločbe. V tem delu je pritožba neutemeljena že zato, ker se postopek zavarovanja nanaša le na odločitev v 3. točki izreka upravne odločbe (gl. razloge v 2. in 3. točki obrazložitve izpodbijanega sklepa, ki pritožbeno niso v ničemer izpodbijani).

10. Upoštevajoč ureditev začasnih odredb v upravnem sporu (razlogi v 7. točki obrazložitve), hipotetične pritožnične navedbe - da bi ji v primeru prostovoljnega plačila administrativne sankcije pred nastopom pravnomočnosti upravne odločbe (ko jo je mogoče tudi prisilno izvršiti), če bi kasneje uspela v upravnem sporu in dosegla odpravo upravne odločbe, nastala finančna škoda, ki bi upravičevala izdajo začasne odredbe - ne zadostijo vzpostavljenim kriterijem pravnega standarda težko popravljive škode .

11. Administrativna sankcija, ki je bila naložena v plačilo pritožnici zaradi kršitve 23. točke četrtega odstavka 61.f člena ZKme-1, se lahko prisilno izvrši šele po pravnomočnosti odločbe, s katero je bila izrečena (prvi odstavek 96. člena ZPOmK-2 v zvezi s sedmim odstavkom 172. člena Zkme-1³). Upravna odločba torej še ni izvršljiva, zato je že po naravi stvari izključen nastanek zatrjevane škode. Hipotetično umanjkanje zneska, ki ga izpostavlja pritožnica, ki bi bilo posledica njene prostovoljne odločitve glede predhodnega plačila

administrativne sankcije, je zato lahko posledica njenega strinjanja s tem prikrajšanjem (*volenti non fit iniuria*). Že to zadošča za sklep, da zatrjevana škoda ni pravno varovana v okviru 32. člena ZUS-1.

12. Vrhovno sodišče na tem mestu dodaja, da je namen izdaje začasne odredbe v funkciji zagotavljanja tako pravice do sodnega postopka in meritorne sodne odločbe⁴ kot tudi v funkciji pravice do učinkovitega sodnega varstva, ki jo zagotavlja 23. člen Ustave Republike Slovenije. Ta ustavna pravica pritožnice pa bi bila prizadeta le, če brez izdaje začasne odredbe ne bi več mogla doseči namena sodnega varstva,⁵ torej da v primeru uspeha s tožbo brez izdane začasne odredbe ne bi bil dosežen cilj konkretnega upravnega spora oziroma bi uspeh s tožbo zaradi nastale težko popravljive škode zanjo ostal brez pomena.⁶ Tega pa pritožnica, kot je pojasnjeno zgoraj, ni uspela izkazati; glede tega pritožba tudi nima nadaljnjih konkretnih pritožbenih razlogov. Upravno sodišče je tudi pravilno presodilo, da pritožnici z upravno odločbo ni bilo naloženo plačilo zakonskih zamudnih obresti od administrativne sankcije niti zanje ni podlage v zakonu (opirajoč se na 96. člen ZDavP-2; razlogi v 29. točki obrazložitve izpodbijanega sklepa).

13. Upravno sodišče je pravilno uporabilo ustaljeno sodno prakso Vrhovnega sodišča, da je poslovna škoda težko popravljiva škoda v smislu 32. člena ZUS-1, če gospodarski subjekt ne more uresničiti svojih poslovnih načrtov oziroma izpolniti že dogovorjenih pogodbenih obveznosti, kar pomembno posega v njegovo poslovanje (na primer nabava osnovnih in obratovalnih sredstev, plačilo surovin, novih investicij).⁷ Na tak bistven poseg pa bi bilo mogoče sklepati na podlagi celovitega prikaza pritožničinega finančnega stanja, poslovanja oziroma obsega celotne dejavnosti.⁸ Glede izrečene administrativne sankcije pritožnica takšne škode niti v predlogu za izdajo začasne odredbe niti v pritožbi ni zatrjevala. Pritožnica stališče Upravnega sodišča, da znesek 181.000 EUR predstavlja le zanemarljiv znesek v primerjavi z obsegom dolžnikovega finančnega poslovanja in da ne predstavlja zakonskega standarda težko popravljive škode, izpodbija zgolj s stališčem, da je takšno stališče nevarno in v popolnem nasprotju z bistvom prava in pravne države ter da takšno stališče pomeni izvotlitev njegove pravice do sodnega varstva.

14. Vrhovno sodišče na ta pritožbeni argument odgovarja, da je vsebina pravice do sodnega varstva, ki jo zagotavlja 23. člen Ustave Republike Slovenije, pravica do sodnega postopka in meritorne sodne odločbe.⁹ Tožnici je bilo pravno varstvo znotraj postopka zavarovanja zagotovljeno. V okviru pravilnosti odločitve pa pritožba niti nima konkretnih pritožbenih razlogov.

15. Izrecno zatrjevani pritožbeni razlogi niso utemeljeni. Ker tudi niso podani pritožbeni razlogi, na katere mora Vrhovno sodišče paziti po uradni dolžnosti, je pritožbo na podlagi 76. člena v zvezi s prvim odstavkom 82. členom ZUS-1 kot neutemeljeno zavrnilo.

¹ Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Up 145/2018 z dne 26. 7. 2018.

² Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Up 172/2024 z dne 2. 9. 2024.

³ Ki med drugim določa: Postopek nadzora in administrativnega sankcioniranja iz 61.f in 61.g člena tega zakona ter prekrškovni postopek se vodita na podlagi uporabe zakona, ki ureja preprečevanje omejevanja konkurence.

⁴ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-423/02 z dne 10. 7. 2003.

⁵ Odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-2501/08 z dne 19. 2. 2009, 15. in 17. točka obrazložitve.

⁶ Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Up 172/2024 z dne 2. 9. 2024.

⁷ Sklepa Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Up 109/2022 z dne 8. 6. 2022, 13. točka obrazložitve, in I Up 202/2024 z dne 29. 8. 2024, 8. točka obrazložitve.

⁸ Sklep Vrhovnega sodišča Republike Slovenije I Up 152/2024 z dne 14. 6. 2024.

⁹ Sklep Ustavnega sodišča Republike Slovenije U-I-423/02 z dne 10. 7. 2003.

Datum zadnje spremembe: 24.09.2025