



Številka: Up-998/15-19

Datum: 30. 11. 2017

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavni pritožbi Zemirja Begića, Semič, ki ga zastopa Odvetniška družba Škerlj, Bobnar, d. o. o., Novo mesto, na seji 30. novembra 2017

odločilo:

Sodba Vrhovnega sodišča št. II Ips 186/2015 z dne 1. 10. 2015 in sodba Višjega sodišča v Ljubljani št. II Cp 3799/2010 z dne 23. 2. 2011 se razveljavita in zadeva se vrne Višjemu sodišču v Ljubljani v novo odločanje.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Z izpodbijano sodbo je Vrhovno sodišče zavrnilo revizijo pritožnika (v pravnem postopku tožnika) zoper sodbo sodišča druge stopnje, s katero je bil zavrnjen njegov zahtev na plačilo odškodnine za škodo zaradi protipravnega ravnanja države in njenih organov. Vrhovno sodišče je ugotovilo, da dve inšpekcijski odločbi (ustna, ki prepoveduje prodajo do pridobitve ustreznih dokazil, in pisna, ki prepoveduje dodajanje kanabinoidnih komponent v pijačo), ki sta bili v letu 1998 izdani v zvezi s proizvodnjo in prodajo pijače Mary Jane (pivo z dodanim ekstraktom konoplje, ki ga je proizvajala družba Izbor, d. o. o., Semič; pritožnik je njen pravni naslednik), ne pomenita protipravnega ravnanja države. Ti odločbi po ugotovitvah Vrhovnega sodišča tudi ne moreta biti razlog za nastanek škode, saj ustna inšpekcijska odločba vsaj od sredine leta 1999, ko je družba Izbor pridobila ustrezna potrdila, ni preprečevala proizvodnje in prodaje sporne pijače, pisna odločba pa je zgolj prepovedovala tisto, kar prepoveduje že sam zakon, in dodajanja kateregakoli eteričnega olja konoplje, niti konkretnega, nikoli ni preprečevala.

2. V obsežni ustavni pritožbi pritožnik povzema razvoj spornega razmerja, v katerem je zdravstveni inšpektorat 27. 10. 1998 opravil inšpekcijski nadzor in ocenil, da družba

ni imela dokazil, da njene pijače ustrezajo veljavnim predpisom, zato ji je bila ustno prepovedana prodaja teh pijač. Navaja, da je 16. 11. 1998 Center za kriminalistično-tehnične preiskave na podlagi odvzetih izdelkov in surovin izdal analizo, v kateri ugotavlja, da ima sestavina, ki se dodaja napitku Mary Jane, elemente THC (psihotropna substanca) in da je bila kmalu zatem izdana še pisna inšpekcijska odločba (26. 11. 1998). Ta je družbi Izbor prepovedovala dodajanje kanabinoidnih substanc v pivo in uporabo naziva Cannabis sativa L. Pritožnik pravi, da je ves čas uveljavljal in tudi dokazal, da v omenjeni pijači in v surovinah, ki jih je uporabljal za njeno proizvodnjo, ni bilo prepovedanih substanc. Zaradi kršitev postopka je bila družba Izbor, kot povzema pritožnik, uspešna v upravnem sporu, v katerem je bila drugostopenjska odločba razveljavljena, ker prizadeti stranki ni bila omogočena superanaliza vzorca in ker ji ni bila dana možnost učinkovitega sodelovanja v postopku. Leta 2004 je bil inšpekcijski nadzor ustavljen, vendar je istega leta družba Izbor propadla. Pritožnik zatrjuje, da je protipravnost ravnanja države izkazana s tem, da sta bili v inšpekcijskem postopku izdani dve nepravilni in kasneje odpravljeni odločbi in v nepravilni kvalifikaciji vsebine surovine in v prepočasnem reševanju nujne upravne zadeve. Trdi, da sta ustna prepoved prometa z napitkom in vsebina prepovedi dodajanja esence v proizvodnji ob izdani ustni prepovedi prometa tožniku oziroma njegovi pravni prednici v celoti prepovedovali proizvodnjo pijače Mary Jane in promet z njo. Dokler sta odločbi veljali, tožnik ni smel nadaljevati proizvodnje te pijače z istimi sestavinami. Pritožnik zatrjuje, da v sporno pijačo ni dodajal kanabinoidnih komponent, kar je bilo tudi ugotovljeno v nadaljnjih postopkih. Upravni organ naj mu ne bi vročil izsledkov zanj obremenjujoče analize, s čimer naj bi mu onemogočil možnost izvedbe superanalize in s tem pravočasnega dokaza, da živilo ne vsebuje kanabinoidnih komponent. Pritožnik trdi, da izpodbijana sodba (oziroma že pred tem sodba Višjega sodišča) pomeni sodbo presenečenja. Sodišči druge in tretje stopnje sta namreč, kot povzema pritožnik, ocenili, da bi družba Izbor kot pritožnikova pravna prednica že 21. 9. 1999 lahko nadaljevala proizvodnjo in prodajo napitka Mary Jane, saj je tedaj Ministrstvo za zdravstvo izdalo pozitivno mnenje. Trdi, da v spornem času nihče, predvsem tudi ne sama država in njeni organi, inšpekcijskih odločb ni razumel tako, kot jih sedaj razumeta sodišči druge in tretje stopnje. Nasprotuje stališču, da je pisna inšpekcijska odločba zgolj abstraktno prepovedovala dodajanje kanabinoidnih substanc, kar je le ponovitev prepovedi, ki jo določa že zakon, da pa ta odločba dodajanja konkretne substance, ki jo je uporabljala družba Izbor, nikoli ni preprečevala. Trdi, da mu je bila z inšpekcijsko odločbo prepovedana uporaba točno določene surovine, namreč izvlečka konoplje, ta surovina pa je bila napačno ocenjena kot mamilo, zato proizvodnja ni bila mogoča. Navaja, da je predložil šest izvidov, ki so dokazovali neobstoj THC v napitku, vendar jim inšpekcija ni zaupala, sodišče pa jih ni obravnavalo. Trdi, da je napačno ločevanje obeh odločb, saj naj bi bilo že od prve inšpekcijske kontrole bistveno vprašanje neobstoja psihotropnih učinkovin. Navaja še, da je odgovornost države za upravne odločbe strožja kot za sodne odločbe, odgovornost države po 26. členu Ustave pa je, kadar gre za dovolj očitne in jasne kršitve prava, objektivna in ne krivdna. Sodišče naj bi nanj tudi nepravilno prevalilo dokazno breme in naj ne bi upoštevalo pravila o obrnjenem dokaznem bremenu. Šlo naj bi za sistemski problem privilegiranja države v pravnih za plačilo odškodnine zaradi protipravnega ravnanja državnih organov in za neenakopravno obravnavanje. Država naj bi postopek ves čas zavlačevala. Pritožnik

zatrjuje kršitve načel pravne države (2. člen Ustave), pravice do enakosti pred zakonom (drugi odstavek 14. člena Ustave), pravice do enakega varstva pravic (22. člen Ustave), pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave), pravice do pravnega sredstva (25. člen Ustave), pravice do povrnitve škode, ki jo povzročijo država ali njeni organi (26. člen Ustave), pravice do zasebne lastnine (33. člen Ustave) in določbe o neodvisnosti sodniške funkcije (125. člen Ustave). Predlaga, naj Ustavno sodišče po izvedeni obravnavi ugotovi ustavni pritožbi.

3. Senat Ustavnega sodišča je ustavno pritožbo s sklepom št. Up-998/15-7 z dne 14. 2. 2017 sprejel v obravnavo.

4. Nasprotna udeleženka iz pravnega postopka (Republika Slovenija) je odgovorila na ustavno pritožbo. Meni, da ustavna pritožba ni utemeljena in da ne gre za kršitev človekovih pravic, kakor jih zatrjuje pritožnik. Pritrjuje stališčem Vrhovnega sodišča, da je ustna odločba zakonita, saj je pritožnik začel proizvodnjo pijače, ne da bi imel vsa zahtevana dokazila in potrdila o zdravstveni neoporečnosti, in v tej fazi sploh ni bilo upoštevno, ali sporna pijača vsebuje psihotropne substance. Pritrjuje tudi stališču Vrhovnega sodišča, da pisna odločba ne more biti nezakonita, saj zgolj ponavlja tisto, kar določa že zakon. Pritožniku naj ne bi prepovedovala uporabe konkretnih substanc, če so te res bile v skladu z zakonskimi zahtevami. Nasprotna udeleženka poudarja, da v postopku pred Ustavnim sodiščem upravni odločbi ni mogoče pripisati vsebine, ki je ni imela, namreč vsebine, da naj bi pritožniku prepovedovala proizvodnjo in prodajo konkretne pijače s konkretnimi dodanimi substancami. Širjenje vsebine upravne odločbe, prek njenega izreka, naj bi bilo ustavnopravno sporno oziroma naj bi bila v nasprotju z Ustavo razlaga, da je izrek odločbe zgolj zato, ker ponavlja tisto, kar določa že zakon, v nasprotju z Ustavo. Nasprotna udeleženka opozarja, da je pritožnik v letu 1999 pristojno ministrstvo obvestil, da bo nadaljeval proizvodnjo in prodajo pijače Mary Jane, vendar tega ni storil, razlogov za to pa ni znal pojasniti. Navaja tudi, da je bila v spornem času zakonodaja v Republiki Sloveniji drugačna kot v nekaterih drugih državah, pa tudi članica Evropske unije Republika Slovenija tedaj ni bila. Upoštevati naj bi bilo treba, da je bilo po tedanji zakonodaji kakršno koli dodajanje konoplje vrste *Canabis sativa* L. prepovedano, ne glede na količino in ne glede na vsebnost psihotropnih komponent. Da je sporna pijača imela to sestavino, pa, navaja nasprotna udeleženka, izhaja tudi iz patenta, ki ga je pritožnik prijavil za to pijačo. Nadalje navaja, da je bila družba pritožnika registrirana za izdelavo piva, sporna pijača Mary Jane pa ni bilo pivo, zato pritožnik ustreznih dovoljenj za njeno proizvodnjo ni imel. Priznava, da so bile v upravnem postopku sicer storjene nekatere napake, zaradi česar so bile upravne odločbe v upravnem sporu tudi razveljavljene, vendar te niso dosegle stopnje, ki bi omogočala sklep o protipravnem ravnanju državnih organov, pa tudi vzročne zveze med temi kršitvami in domnevno škodo ni. Pritožnik naj bi izkrivljal pomen obeh inšpekcijskih odločb in naj bi napačno izhajal iz predpostavke o njuni medsebojni povezanosti. Nasprotna udeleženka meni, da propad gospodarske dejavnosti pritožnika ni posledica omenjenih upravnih odločb, pač pa številnih drugih okoliščin ter upravnih, prekrškovnih in kazenskih postopkov, v katerih je bil pritožnik v spornem času. Nasprotuje trditvi pritožnika, da sodbi sodišč druge in tretje stopnje glede stališča o tem, kako je treba razlagati pisno inšpekcijsko odločbo, pomenita sodbo

presenečenja. Navaja, da je prav takšno pravno naziranje med sodnim postopkom uveljavljala tudi sama in da bi skrbna stranka lahko računala na to, da bo sodišče to pravno naziranje tudi sprejelo. Meni, da ji ni, tako kot ne katerikoli drugi stranki, mogoče očitati, da je v teku postopka spremenila način utemeljevanja svoje obrambe. Dodaja, da pritožnik sam ni omogočil odvzema vzorca za superanalizo, analize, opravljene izven inšpekcijskega postopka in z drugimi vzorci, pa ni mogoče upoštevati. Opozarja na meje presoje ustavne pritožbe in na to, da je Ustavno sodišče pri presoji vezano na dejansko stanje, kot je bilo ugotovljeno v izpodbijani sodni odločbi.

5. Pritožnik je vložil odgovor na odgovor nasprotne udeleženke. Vztraja pri navedbah v ustavni pritožbi ter nasprotuje stališčem nasprotne udeleženke.

B.

6. Pritožnik v ustavni pritožbi uveljavlja, da je obe sporni inšpekcijski odločbi – ustno odločbo z dne 27. 10. 1998 in odločbo zdravstvenega inšpektorata št. 526-274/98 z dne 26. 11. 1998 – treba obravnavati kot celoto. Vendar nasprotna udeleženka utemeljeno opozarja, da gre, čeprav v povezavi z isto nameravano dejavnostjo pritožnika, za dva ločena inšpekcijska postopka z različnimi, med seboj neodvisnimi razlogi za izdajo odločb. Tudi po presoji Ustavnega sodišča je vprašanje protipravnega ravnanja države in s tem povezano vprašanje, ali izpodbijana sodba vsebuje kakšna pravna stališča, ki so v nasprotju s človekovimi pravicami ali temeljnimi svoboščinami, treba presojati ločeno za vsako od spornih inšpekcijskih odločb posebej.

7. Sodišči druge in tretje stopnje sta obrazložili, da ustna inšpekcijska odločba z dne 27. 10. 1998 ni bila izdana zato, ker naj bi sporna sestavina vsebovala prepovedane substance, pač pa zato, ker je pritožnik začel proizvodnjo pijače, ne da bi pridobil zahtevana potrdila oziroma dokazila, da sporna pijača ustreza zahtevam veljavnih predpisov za živila v prometu,¹ in ne da bi pridobil poročila o izvršenih analizah. Pritožnik je tedaj predložil le poročilo o izvršenih analizah, ki jih je opravil Zavod za zdravstveno varstvo Kranj, vendar iz tega poročila ni izhajalo, ali je pijača zdravstveno neoporečna – v omenjenem poročilu je namreč izrecno zapisano, da je za ugotavljanje navzočnosti morebitnih prepovedanih substanc pristojen drug organ in da mora biti pridobljeno soglasje pristojnega ministrstva.

8. Ni videti in tudi pritožnik tega ne obrazloži, v čem naj bi bilo pravno stališče, da inšpekcija utemeljeno prepove proizvodnjo živila, dokler proizvajalec ne izkaže, da je pridobil vsa z zakonom zahtevana potrdila oziroma dokazila, neskladno s kakšno človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Stališče je razumno in je razumno obrazloženo, tako da ga ni mogoče šteti za samovoljnega oziroma arbitrarnega, kar bi lahko bilo v nasprotju s pravico do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave. Prav tako je razumno stališče, da ta odločba po tem, ko je družba Izbor pridobila ustrezno

¹ Tedaj na podlagi Zakona o zdravstvenem nadzorstvu nad živila (Uradni list SRS, št. 17/75 in 42/86).

mnenje Ministrstva (21. 7. 1999) in druge ekspertize o nevsebnosti THC, ni več preprečevala prodaje, saj je bila sama odločba časovno pogojena ("dokler ne predloži analiz in druge dokumentacije ...").

9. Glede dela izpodbijane sodbe, ki se nanaša na presojo protipravnosti ravnanja državnih organov pri izdaji odločbe Zdravstvenega inšpektorata št. 526-274/98 z dne 26. 11. 1998, pritožnik v bistvenem uveljavlja dvoje. Meni, da je prišlo do kršitve pravice do izjavljanja po 22. členu Ustave, saj naj bi zaradi sprejetja določenih pravnih naziranj Višjega in nato Vrhovnega sodišča prišlo do nedopustne sodbe presenečenja. Ta pravna naziranja pa naj bi tudi po vsebini bila neskladna s pravico do povračila škode po 26. členu Ustave.

Glede očitka o sodbi presenečenja

10. Po uveljavljeni ustavnosodni presoji je predpogoj za uresničitev učinkovite pravice do izjavljanja na področju pravnih naziranj, da stranka lahko spozna, po katerih pravnih podlagah bi sodišče lahko presojalo utemeljenost tožbenega zahtevka. Če sodišče opre odločitev na pravno podlago, za katero stranka ni mogla predvideti, da bi jo sodišče lahko uporabilo, ter se o tej pravni podlagi zato ni mogla učinkovito izjaviti, sodba zanjo pomeni presenečenje. V takem primeru stranki ni omogočeno, da bi lahko učinkovito izkoristila pravico do izjave.² Navedeno pa ne pomeni, da stranka ne nosi odgovornosti za skrbno pripravo in sodelovanje v postopku.³ Pravicam stranke v pravnem postopku ustreza tudi njihova dolžnost, da s svojim ravnanjem v postopku pripomorejo k uresničitvi teh pravic, prav tako pa h kvaliteti sodnega varstva. To velja še toliko bolj, če stranko zastopa odvetnik, ki je pravni strokovnjak. Od stranke je treba pričakovati, da bo v postopku ravnala skrbno, med drugim tudi z ustreznou proučitvijo pravnih vidikov spora. V tem je tudi smisel zastopanja po odvetniku kot pravno kvalificiranem pooblaščenцу oziroma v možnosti, da si stranka zagotovi takšno zastopanje. V pravnem postopku mora biti vzpostavljeno ustrezno ravnovesje porazdelitve bremen med strankami in sodiščem. Iz pravice do izjavljanja po 22. členu Ustave zato ne izhaja, da bi sodišče moralo opozoriti stranko na vse pravne vidike, ki jih je prezrla, pač pa je sodišče to dolžno storiti le v primeru, ko stranka kljub potrebni skrbnosti ni mogla predvideti, da bi sodišče odločitev lahko oprlo na določeno pravno podlago. Za tak primer pa ne gre, kadar se je predhodno že nasprotna stranka sklicevala na določeno pravno normo ali uveljavljala določeno pravno naziranje.⁴ Pouk oziroma opozorilo sodišča o pravni podlagi, ki jo namerava uporabiti, namreč ni potrebno med drugim tedaj, če se je že nasprotna stranka sklicevala na možnost uporabe te pravne podlage. Stranka mora računati na možnost, da sodišče stališča stranke pri pravni presoji upošteva. Če meni, da so pravna naziranja nasprotne stranke napačna, je zato od stranke mogoče pričakovati,

² Na primer odločbe Ustavnega sodišča št. Up-130/04 z dne 24. 11. 2005, Uradni list RS, št. 109/05, št. Up-312/03 z dne 15. 9. 2005, Uradni list RS, št. 87/05, št. Up-133/04 z dne 1. 12. 2005, Uradni list RS, št. 120/05, št. Up-108/04 z dne 8. 9. 2005, Uradni list RS, št. 85/05, in OdlUS XIV, 98.

³ Na primer odločba Ustavnega sodišča št. Up-688/05 z dne 7. 6. 2007, Uradni list RS, št. 55/07, in OdlUS XVI, 89.

⁴ Gl. npr. sklep Up-603/13 z dne 16. 2. 2016.

da bo podala lastne, nasprotne pravne argumente. Če tega ne stori, sodišče pa se nato opre na pravno podlago, ki jo je uveljavljala nasprotna stranka, stranka ne more trditi, da gre za nedopustno sodbo presenečenja.

11. Pritožnik kršitev pravice do enakega varstva pravic, iz katere izhaja pravica do izjavljanja, vidi tudi v tem, da naj bi prišlo do nedopustne sodbe presenečenja. Sodišče druge stopnje (in nato Vrhovno sodišče) naj bi namreč sprejelo pravno naziranje, ki ga ni mogel predvideti. Pritožnik navaja, da je bilo vsem udeležencem – njemu oziroma družbi Izbor kot tudi inšpekciji – jasno, da je bila pisna inšpekcijska odločba izdana zato, ker naj bi bile v pijači Mary Jane kanabinoide substance. Spor med strankama je bil tedaj izključno v tem, ali je to dejstvo resnično ali ne. Pritožnik pravi, da je on zatrjeval in dokazoval, da v pijači prepovedanih sestavin ni, inšpekcija (in tudi Ministrstvo v postopku upravnega spora) pa je trdila nasprotno (in se opirala na analizo Centra za kriminalistično-tehnične preiskave). Ni pa bilo dvoma, tako pravi pritožnik, da mu država prepoveduje izdelavo pijače Mary Jane z dodajanjem konkretnega ekstrakta. Pritožnik zato pravi, da je popolno presenečenje, da Višje sodišče v sodbi iz leta 2011 nato izreče, da bi pritožnik sporno pijačo lahko začel prodajati že leta 1999, ko je dobil mnenje Ministrstva za zdravje, in da pisna odločba te pijače nikoli ni prepovedovala, češ da zgolj ponavlja tisto, kar piše že v zakonu, ne nanaša pa se na konkretno pijačo in njene sestavine.

12. Vendar kot omenja tudi sam pritožnik v ustavni pritožbi, je omenjeni pravni argument (pravno naziranje) tožena stranka že uveljavljala med pravdo (najprej leta 2004 in nato vse naprej, tudi v pritožbi zoper sodbo sodišča prve stopnje leta 2007, ki jo je Višje sodišče nato razveljavilo in je bila zadeva vrnjena v nov postopek). Kot je pojasnjeno zgoraj (10. točka obrazložitve), bi pritožnik v takem primeru ob zadostni skrbnosti moral in mogel predvideti možnost, da se tudi sodišče lahko opre na tako pravno naziranje. Zato ne gre za nedopustno sodbo presenečenja in s tem za kršitev pravice do izjavljanja, ki je del pravice do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave.

Glede kršitve pravice do povračila škode po 26. členu Ustave

13. Prvi odstavek 26. člena Ustave določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Iz te človekove pravice v prvi vrsti izhaja splošna prepoved izvrševanja oblasti na protipraven način, in sicer ne glede na to, katera veja oblasti je škodo povzročila. Smisel pravice do povračila škode je zagotoviti odškodninsko varstvo pred protipravnimi ravnanji državne oblasti, če odpovedo vsi drugi mehanizmi zagotavljanja zakonitosti in ustavnosti konkretnega ravnanja organov oblasti. Po prvem odstavku 26. člena Ustave je podlaga te odgovornosti (1) protipravno ravnanje državnega organa ali organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil, pri čemer gre za (2) ravnanje pri

izvrševanju oblasti oziroma v zvezi z njenim izvrševanjem, katerega posledica je (3) nastanek škode.⁵

14. V ustavnosodni presoji je ustaljeno stališče, da je odgovornost države za škodo, ki jo s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo državni organi, uslužbenci in funkcionarji pri izvrševanju oblasti, specifična oblika odgovornosti, za katero ne zadoščajo klasična pravila civilne odškodninske odgovornosti za drugega, pač pa je treba pri presoji posameznih predpostavk odgovornosti države upoštevati posebnosti, ki izvirajo iz oblastvene narave delovanja njenih organov, ter pri uporabi pravil splošnega obligacijskega prava paziti, da se ta pravila uporabljajo prilagojeno značilnostim javnopravne odškodninske odgovornosti za ravnanja *ex iure imperii*.⁶ Kršitev pravice iz 26. člena Ustave je podana, kadar sodišče opre svojo odločitev na kakšno pravno stališče, ki bi bilo z vidika te pravice nesprejemljivo.⁷ Zato je Ustavno sodišče moralo preizkusiti stališča, ki jih je o 26. členu Ustave v zvezi s presojo, da ni mogoče očitati protipravnega ravnanja državnim organom (inšpekciji) pri izdaji odločbe št. 526-274/98 z dne 26. 11. 1998, sprejelo Vrhovno sodišče in pred njim Višje sodišče.

15. Bistveno pravno stališče glede inšpekcijske odločbe št. 526-274/98 z dne 26. 11. 1998 v sodbah sodišča druge stopnje in Vrhovnega sodišča je, da pisna inšpekcijska odločba ni protipravna, saj v izreku zgolj ponavlja, kar piše že v zakonu, to je, da je "prepovedano dodajanje kanabinoidnih substanc". Ta odločba naj uporabe konkretne esence ne bi prepovedovala in prav tako ne dodajanja kateregakoli (niti konkretnega) eteričnega olja konoplje. Sodišči s tem v bistvu povesta naslednje: če substanca, ki jo je pijači dodajal pritožnik, kanabinoidnih substanc v resnici ni imela, ta odločba pritožnika v ničemer ni omejevala pri uporabi te substance ter pri izdelavi in prodaji izdelkov s to substanco. Po stališču Vrhovnega (in že pred tem Višjega) sodišča torej upravna (inšpekcijska) odločba, ki v izreku zgolj ponavlja tisto ravnanje, ki je prepovedano po samem zakonu, ne more biti nezakonita in zato tudi ne protipravna ter ne more vzpostaviti odškodninske odgovornosti države. Vrhovno sodišče tako utemeljuje, da je "tožnika /.../ zavezovala (vsebinsko) enaka zakonska prepoved in mu ni bila prepovedana uporaba konkretne esence, pač pa (splošna) uporaba prepovedanih substanc. Tudi mu z odločbo ni bilo prepovedano dodajanje katerega koli (niti konkretnega) eteričnega olja konoplje, s čimer bi mu bila onemogočena proizvodnja produkta z individualnimi karakteristikami. Vsebina odločb družbi ni onemogočala proizvodnje spornega produkta in že zato s tem ni mogla biti povzročena zatrjevana škoda" (13. točka obrazložitve sodbe Vrhovnega sodišča).

16. Izrek odločbe št. 526-274/98 z dne 26. 11. 1998 se (v upoštevni prvi točki) glasi: "Podjetje Izbor d.o.o. Semič, ne sme dodajati kanabinoidnih komponent v napitek iz hmelja in konoplje Mary Jane." Vrhovno in Višje sodišče sta se pri opredeljevanju pomena te odločbe v kontekstu razlage pojma protipravnosti iz 26. člena Ustave v

⁵ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. Up-239/15-17 z dne 7. 6. 2017 (Uradni list RS, št. 45/17).

⁶ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. Up-1195/12 z dne 28. 5. 2015, 14. in 19. točka obrazložitve.

⁷ Tako v sklepu Ustavnega sodišča št. Up-2/04 z dne 4. 5. 2005, OdiUS XIV, 46.

okolihčinah obravnavanega primera osredotočili prav na ta del njenega izreka. Ta izrek bi sam po sebi pritrjeval razumevanju Vrhovnega (in že prej Višjega) sodišča. Vendar izpodbijano stališče sodišč izključuje nezakonitost in s tem protipravnost ravnanja organov oblasti v okoliščinah konkretnega primera. Ker je protipravnost ravnanja organa oblasti predpostavka, ki utemeljuje pravico do povrnitve škode, je Ustavno sodišče moralo odgovoriti na vprašanje, ali je tako opredeljen pomen izreka odločbe v okoliščinah konkretnega primera sprejemljiv z vidika te pravice.

17. Ustavno sodišče je že poudarilo, da je poglobljena posebnost razlage oblastnih posamičnih pravnih aktov prav to, da je kontekst pravnega razumevanja povezan s konkretnim primerom, ki je predmet pravnega odločanja in ki je razlago hkrati tudi izzval.⁸ Prav tako je že opozorilo, da je izrek pravne odločbe lahko zelo zgoščen in tudi tipiziran in da samo iz njega ni mogoče razbrati njegovega pomena, tako da ga je treba vselej povezati še z uvodom odločbe in z obrazložitvijo, v kateri je opisan konkretni dejanski stan skupaj s pravno posledico in razlogi, ki ju utemeljujejo.⁹ Zato je treba imeti pred očmi, da je pravna odločitev, ki je vsebovana v izreku odločbe, v polnem obsegu dokončno pomensko določljiva šele v povezavi z odločbo kot celoto.¹⁰

18. Upošteva ta teoretična izhodišča, je Ustavno sodišče izrek navedene odločbe umestilo v kontekst njene obrazložitve. V tej med drugim piše: "V obravnavani zadevi je bila že izdana ustna prepoved in odvzeti vzorci proizvodov podjetja Izbor d.o.o. za analizo. Rezultati analiz kažejo, da *surovina*, ki se dodaja proizvodu Napitek iz hmelja in konoplje Mary Jane, vsebuje kanabinoidne komponente. Ker mora biti surovina, ki je sestavni del proizvoda, tudi zdravstveno neoporečna, je izrečen ukrep, ki je razviden iz te odločbe, tudi utemeljen." Do obravnavane inšpekcijske odločbe je prišlo torej prav zato, ker se je v analizi ugotovilo, da te surovine vsebujejo kanabinoidne komponente. To potrjuje tudi sosledica dogodkov – odvzeti so bili vzorci surovin, ki se dodajajo pijači Mary Jane, za te vzorce je analiza pokazala, da vsebujejo kanabinoidne komponente, in nato je inšpekcija izdala ukrep, da se pijači Mary Jane ne smejo dodajati kanabinoidne komponente. Tudi sami državni organi so sporno inšpekcijsko odločbo razumeli zelo konkretno – tj. da dodajanje sestavin, ki jih je družba Izbor uporabljala pri izdelavi pijače Mary Jane, ni dopustno, saj naj bi te sestavine vsebovale mamilo. Prav zato je bila omenjena inšpekcijska odločba tudi predmet petletnega upravnega postopka ter upravnega spora. V teh postopkih je upravni organ branil odločitev o tem, da sporna surovina vsebuje kanabinoidne komponente (razlog za pritožnikov uspeh v upravnem sporu je bil v tem, da ni bila omogočena superanaliza, saj je bilo vzetega vzorca premalo, in v tem, da ni bil seznanjen z rezultati analize). Če omenjena inšpekcijska odločba res ne bi imela nobene zveze s konkretno surovino in če res ne bi pomenila, da pritožnik te konkretne sestavine ne sme dodajati pijači Mary Jane, potem seveda ne bi bilo pravno pomembno, ali konkretna surovina vsebuje kanabinoidne komponente. Saj tudi če bi se izkazalo, da v teh surovinah ni ničesar prepovedanega, bi inšpekcijska odločba morala obstati; pritožniku namreč zgolj nalaga to, kar mu nalaga že sam zakon. Ni logično, da so se vsi – pritožnik, upravni organi, sodišče v upravnem sporu

⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. Up-1004/11-16 z dne 8. 11. 2012 (Uradni list RS, št. 90/12).

⁹ M. Pavčnik, Teorija prava, Prispevek k razumevanju prava, 5., pregledana in dopolnjena izdaja, GV Založba, Ljubljana 2015, str. 421.

¹⁰ Prav tam, str. 421.

– ukvarjali z vprašanjem, kaj vsebuje konkretna substanca in kako je bila analizirana, če to v konkretnem postopku sploh ne bi bilo pomembno, ker naj inšpekcijska odločba uporabe te konkretne substance ne bi prepovedovala, pač pa naj bi zgolj ponavljala, kar pravi že zakon. Prav tako ne bi bilo mogoče razumeti, zakaj bi bilo v primeru, če inšpekcijska odločba ne prepoveduje uporabe konkretne substance, pač pa zgolj nesporno ponavlja zakonsko normo, za izdajo zakonite odločbe bistveno, da se ugotovi, po potrebi s superanalizo, ali konkretna substanca, ki jo je pritožnik dodajal pijači Mary Jane, vsebuje prepovedane sestavine.¹¹

19. Izpodbijano stališče pomeni, da izrek upravne odločbe, ki stranki zapoveduje opustitev, ki jo na abstraktni ravni zapoveduje zakon, nikoli ne more biti nezakonit, zato izdaja odločbe s takim izrekom ne more biti protipravno ravnanje, ki bi lahko utemeljilo odškodninsko odgovornost države za ravnanje njenih organov. Taka razlaga pomena izreka (upravne) odločbe v kontekstu razumevanja pojma protipravnosti iz 26. člena Ustave je z vidika pravice do povračila škode zelo omejujoča. Povzroči namreč, da je možnost uveljavljanja pravice iz 26. člena Ustave praktično onemogočena v vseh tistih primerih, v katerih organ oblasti v izreku posamičnega akta na stranko postopka naslovi zahtevo, ki jo na abstraktni (in splošni) ravni ureja zakon. Sporno stališče pomeni, da je država v takih primerih zavarovana pred odškodninsko odgovornostjo, ne glede na to, da je pred izdajo odločbe organ oblasti vodil postopek prav zaradi odločanja o očitku konkretne kršitve zakona, in ne glede na to, da so organ, ki je odločbo izdal, in organi, ki so jo presojali v postopku s pravnimi sredstvi, drugače razumeli njen pomen za prizadeto stranko.

20. Če bi Ustavno sodišče dopustilo, da se uveljavi razumevanje, kakršno sta sprejeli Višje in Vrhovno sodišče, bi to povzročilo, da so inšpekcijski in drugi upravni organi zavarovani pred očitkom nezakonitosti (v smislu instančne upravne presoje in presoje v upravnem sporu) in protipravnosti (v smislu morebitne odškodninske obveznosti), čim je v izreku njihove odločbe zgolj ponovljeno besedilo zakona. Vsaka inšpekcijska oziroma upravna odločba, ki bi v izreku zgolj ponavljala besedilo, ki ga vsebuje že zakon, bi bila v praktični posledici povsem izvzeta tako iz možnosti uveljavljanja sodnega varstva zoper njo (prvi odstavek 23. člena Ustave) kot iz utemeljevanja

¹¹ Za ponazoritev velja povzeti zgolj nekaj izsekov iz odločb, ki so bile izdane v upravnem postopku in upravnem sporu ter potrjujejo zgoraj navedeno. V odločbi št. 080-88/98-99 z dne 27. 12. 1999 Ministrstvo za zdravstvo med drugim obrazloži: "/ .../ v ekstraktu kanabisa ugotovljene kanabinoidne komponente so psihoaktivne /.../ Zato bi tudi njihova uporaba pri izdelavi napitka Mary Jane bila lahko zdravju škodljiva /.../" V sodbi št. U 476/99-16 z dne 15. 9. 1999 Upravno sodišče med drugim obrazloži: "/.../ Iz upravnih spisov izhaja, da je tožeča stranka v pritožbi zoper odločbo Zdravstvenega inšpektorata RS navedla, da surovine izdelka – pijače Mary Jane, ne vsebujejo kanabinoidnih komponent /.../ Obrazložitev izpodbijane odločbe ne omogoča kontrole in preizkusa tožbenih navedb, ali je bilo v konkretnem primeru pravilno ugotovljeno dejansko stanje in pravilno uporabljeno materialno pravo hkrati pa je tožena stranka kršila pravila postopka s tem, ko v obrazložitvi svoje odločbe ni presodila pritožbenih navedb, iz katerih izhaja, da se v esenci eteričnega olja, ki se uporablja pri pridelavi pijače Mary Jane, ne nahaja THC oziroma ne nahajajo škodljive snovi /.../" V sodbi št. I Up 771/2001-4 z dne 4. 3. 2004 pa Vrhovno sodišče med drugim povzema: "V navedeni zadevi gre za inšpekcijski ukrep /.../ Z njim je tožeči stranki prepovedano dodajanje kanabinoidnih komponent v napitek iz hmelja in konoplje Mary Jane, ker rezultati analize kažejo, da surovina, ki se dodaja napitku, vsebuje snov, ki spada med mamila ..."

odškodninske odgovornosti za protipravno ravnanje države (26. člen Ustave). Vendar mora biti razumljivo, da izrek odločbe, ki sicer zgolj ponavlja tisto, kar stranki nalaga že zakon, ne pomeni zgolj abstraktne ("pedagoške") poučitve o tem, kakšna je zakonska ureditev. Kadar je v odločbi, najsi gre za upravno odločbo ali sodbo, v izreku dobesedno ponovljeno zgolj tisto, kar določa že zakon, je treba za razumevanje pravega pomena takšne odločitve upoštevati tudi obrazložitev odločbe. Takšen izrek namreč, razen če iz obrazložitve ne izhaja kaj drugega, implicitno sporoča, da tisto, kar je v konkretnem primeru storila stranka, oziroma tisto, kar ji je očitala nasprotna stranka ali kar je sprožilo postopek, nasprotuje tisti zahtevi zakona, ki je ponovljena v izreku odločbe. Pritožnik življenjsko razumljivo utemeljuje, da zakonska prepoved uporabe kanabinoidnih substanc velja za vse, pa ne dobijo vsi inšpekcijske odločbe, da se kanabinoidnih substanc ne sme uporabljati.

21. Razumevanje, ki v resnici pomeni, da odločba upravnega organa v nobenem primeru ne more biti nezakonita, če res pomeni le "ponovitev norme, ki jo določa že zakon", in ki iz presoje v celoti izpusti obrazložitev te odločbe, okoliščine, v katerih je bila izdana, in očitek o nedopustnosti ravnanja osebe, ki ga ta odločba vsaj implicitno vsebuje, onemogoča učinkovito izvrševanje pravice do povračila škode po 26. členu Ustave.

22. Odgovoriti je treba še na argument Republike Slovenije kot nasprotne udeleženke v postopku pred Ustavnim sodiščem, da ji ni, tako kot ne katerikoli drugi stranki, mogoče očitati, da je med postopkom spremenila način utemeljevanja svoje obrambe. To seveda drži. Vendar pa v obravnavani zadevi ne gre le za spremembo načina obrambe med postopkom v pravdi zaradi plačila odškodnine (tožba je bila vložena leta 2000, Republika Slovenija kot tožena stranka pa je šele leta 2004 glede pomena pisne inšpekcijske odločbe uveljavljala argumentacijo, kakršno je na koncu sprejelo tudi najprej Višje in nato Vrhovno sodišče), pač pa za ravnanje v nasprotju z lastnim ravnanjem v materialnopravnem razmerju. Odškodninska pravda proti državi na podlagi 26. člena Ustave ni nadaljevanje spornega postopka med strankama. Z vidika pravde, v kateri se uveljavlja odškodninska odgovornost države za ravnanje njenih organov, so presojana ravnanja inšpekcije in upravnih organov zatrjevani škodni dogodek. Pri tem pa je treba upoštevati, da tudi Republiko Slovenijo, tako kot vse druge udeležence v pravnih razmerjih, zavezujejo temeljna pravna načela, med drugim načelo poštenega izvrševanja pravic, ki vključuje tudi prepoved ravnanja v nasprotju z opravljenim (*venire contra factum proprium*). Ni v skladu s tem načelom, če stranka s svojim ravnanjem še pred sodnim postopkom zavede drugo stranko v določeno ravnanje, nato pa v sodnem postopku sama začne uveljavljati nasprotno. Kot je bilo obrazloženo, so bila ravnanja države v presojanem škodnem dogodku takšna, da je pritožnik upravičeno upošteval, da mu država prepoveduje uporabo konkretnih sestavin pri izdelavi in prodaji sporne pijače. Kar pa je Republika Slovenija želela uveljaviti v obravnavani odškodninski pravdi, je v nasprotju z načelom poštene uporabe pravic. Šele po tem, ko se je izkazalo, da nedopustne vsebine substanc, ki jih je uporabljal pritožnik, zaradi izgube vzorcev in nemožnosti oprave superanalize, ni več mogoče ugotoviti, je namreč želela uveljaviti naziranje, da je pravzaprav povsem vseeno, kaj je bilo v konkretni substanci, saj je sporna inšpekcijska odločba zakonita že zato, ker le ponavlja tisto, kar določa že zakon.

23. Upošteva je razloženo, tudi pravdno sodišče v odškodninskem sporu zoper državo, ko gre za razumevanje pomena upravne odločbe v kontekstu presoje o protipravnem ravnanju oblasti iz 26. člena Ustave, vsebine te odločbe ne sme razlagati drugače, kot so jo razlagali vsi udeleženci v upravnem postopku in v postopku upravnega spora. Varstvo pravice iz 26. člena Ustave namreč ne more biti učinkovito, če sodišče v odškodninskem sporu sporni upravni odločbi (v škodo prizadete stranke) pripiše popolnoma drugačno vsebino, kot so jo vsi udeleženci razumeli v samem upravnem postopku in v postopku v upravnem sporu. Tako divergentno razumevanje oblastnega posamičnega akta na eni strani izniči pomen, ki ga je v resnici imel za organe oblasti in za življenje posameznikov, in na drugi strani v bistvenem krni pravno varnost.

24. Iz navedenih razlogov stališče Vrhovnega sodišča v izpodbijani sodbi krši pravico do povračila škode, varovano v 26. členu Ustave. Tako stališče je pred tem pri odločanju o pritožnikovi pritožbi sprejelo že sodišče druge stopnje ter je, ker je že na podlagi tega stališča prišlo do sklepa, da ravnanje države ni bilo protipravno, pritožbo zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje. Ustavno sodišče je zato razveljavilo sodbi Vrhovnega sodišča in Višjega sodišča ter zadevo vrnilo v novo odločanje Višjemu sodišču. V novem postopku sodišče pri presoji protipravnosti ravnanja države v zvezi z odločbo Zdravstvenega inšpektorata št. 526-274/98 z dne 26. 11. 1998 vsebine te odločbe glede obveznosti, ki jo nalaga pritožniku, ne bo smelo razlagati tako, kot jo je razlagalo v razveljavljeni sodbi, torej kot da pisna inšpekcijska odločba ne prepoveduje uporabe konkretne substance in da zgolj ponavlja tisto, kar stranki nalaga že zakon.

25. Ker je izpodbijani sodbi treba razveljaviti že zaradi kršitve pravice do povračila škode po 26. členu Ustave, se Ustavnemu sodišču ni treba opredeljevati do vseh drugih zatrjevanih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) v sestavi: predsednica dr. Jadranka Sovdat ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Dunja Jadek Pensa, DDr. Klemen Jaklič, dr. Rajko Knez, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar in Marko Šorli. Sodnik dr. Marijan Pavčnik je bil pri odločanju v tej zadevi izločen. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo soglasno. Sodnica Mežnar je dala pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Jadranka Sovdat
Predsednica