

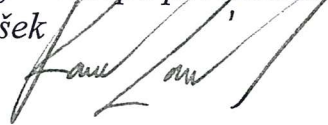
Pražakova 8, Ljubljana
 telefon 01 300 34 20
 faksimile 01 300 34 32
 e pošta info@odv-zbsi
 www.odv-zbsi

Upravno sodišče Republike Slovenije
Fajfarjeva ulica 33
1000 LJUBLJANA

Št. 2807/2015

Opr. št. I U 161/2016

TOŽEČA STRANKA : *Odvetniška zbornica Slovenije, Pražakova ulica 8,*
1000 Ljubljana, ki jo zastopa predsednik/odvetnik
mag. Roman Završek




TOŽENA STRANKA: *Republika Slovenija, Ministrstvo za pravosodje,*
Župančičeva ulica 3, 1000 Ljubljana,
ki ga zastopa minister mag. Goran Klemenčič

PRITOŽBA

zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije
opr. št. I U 161/2016 z dne 23. 8. 2017

2 x

Potrdilo o plačilu sodne takse

Odvetniška zbornica Slovenije kot tožnica v zadevnem upravnem sporu (v nadaljevanju pritožnica) je dne 31. 8. 2017 prejela sklep naslovnega sodišča opr. št. I U 161/2016 z dne 23. 8. 2017. Upravno sodišče je s predmetnim sklepom zavrglo tožbo zoper akt ministra za pravosodje št. 007-757/2012/58 z dne 11. 1. 2016, s katerim je zavrnil izdajo soglasja k spremembi vrednosti odvetniške točke.

Pritožnica se z odločitvijo upravnega sodišča v izpodbijanem sklepu, da akt, ki se izpodbija s tožbo, ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu, ne strinja, zato v pritožbenem roku vlaga pritožbo zoper izpodbijani sklep v celoti, iz vseh pritožbenih razlogov, ter navaja kakor sledi:

I.

Pritožnica uvodoma pojasnjuje, da je Upravni odbor pritožnice dne 8. 12. 2015 sprejel sklep, da se vrednost odvetniške točke zviša na 0,610 EUR, saj je predhodno ugotovil, da je izpolnjen pogoj iz 2. odstavka 13. člena Odvetniške tarife (Ur. l. RS št. 2/2015), to je, da je rast življenjskih potrebščin od uveljavitve zadnjega zvišanja vrednosti odvetniške točke preseгла 10 odstotkov. Iz podatkov Statističnega urada Republike Slovenije o rasti življenjskih potrebščin v Republiki Sloveniji v obdobju od junija 2003, ko je bila vrednost odvetniške točke nazadnje usklajena z inflacijo, do oktobra 2015, je stopnja rasti znašala 29,7 odstotka.

Odvetniška tarifa v 4. odstavku 13. člena določa, da k sklepu upravnega odbora o spremembi vrednosti odvetniške točke daje, upošteva merila iz 2. odstavka tega člena, soglasje minister, pristojen za pravosodje. Sprememba vrednosti točke je tako možna v primeru, ko rast življenjskih potrebščin ali rast plač sodnikov v času od uveljavitve zadnjega zvišanja vrednosti odvetniške točke preseže 10 odstotkov.

Glede na navedeno je pritožnica dne 14. 12. 2015 pristojnemu ministru podala predlog za podajo soglasja k dvigu vrednosti odvetniške točke. Ta pa je z izpodbijanem sklepom št. 007-757/2012/58 z dne 11. 1. 2016 podajo soglasja zavrnil, zato je pritožnica začela upravni spor.

Tožbo v predmetni zadevi je vložila na dveh pravnih temeljih in sicer na podlagi 1. odstavka 2. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) in na podlagi 1. odstavka 4. člen ZUS-1. Z izpodbijanem sklepom je sodišče tožbo v celoti zavrglo.

II.

Glede tožbe na temelju 1. odstavka 2. člena ZUS-1 je iz obrazložitve izpodbijanega sklepa razvidno, da je sodišče izpodbijani akt štelo za akt, ki temelji na politični diskreciji, podeljeni z zakonskim pooblastilom, in ne za upravni akt po 1. odstavku 2. člena ZUS-1, zato je tožbo zavrglo. Sodišče je namreč štelo, da dejstvo, da gre za akt, ki temelji na politični diskreciji, med strankama ni sporno (točka 21. obrazložitve izpodbijanega sklepa).

S takšnim razlogovanjem se pritožnica ne strinja. Pravna narava določenega akta, ki se izpodbija v upravnem sporu, ni dejansko vprašanje, temveč pravno vprašanje. Navedeno pa pomeni, da ne glede na to, ali sta stranki v upravnem sporu o pravni naravi določenega akta soglasni ali različnih stališč, to sodišča ne odveže dolžnosti pravnega argumentiranja zakaj določen akt šteje za določeno vrsto pravnega akta glede na pravno naravo. Naloga sodišča, ki odloča o sporu med strankama, je, da ugotovi, ali ob konkretnem dejanskem stanju pravni red ponuja pravno pravilo, ob katerega uporabi je mogoče izreči v tožbenem zahtevku vsebovano pravno posledico.

Ker sodišče zavzetega stališča o pravni naravi izpodbijanega akta v izpodbijanem sklepu pravno ni argumentiralo, se sprejete odločitve sodišča v odsotnosti njene obrazložitve ne da preskusiti. S takšnim ravnanjem je sodišče zagrešilo bistveno kršitev določb postopka (3. odstavek 75. člena ZUS-1 v zvezi s 14. točko drugega odstavka 339. člena Zakona o pravnem postopku).

III.

Upravno sodišče se je glede dopustnosti tožbe na temelju 1. odstavka 4. člena ZUS-1 opredelilo v 20. točki obrazložitve izpodbijanega sklepa. Navedlo je, da je v primerljivih zadevah že večkrat zavzelo stališče, da je s pojmom »upravni akt« v smislu 3. člena ZUS-1 mišljen ne le upravni akt v smislu 2. odstavka 1. člena (pravilno 2. člena) ZUS-1, temveč tudi posamični akt ali dejanje iz 1. odstavka 4. člena ZUS-1, če tak posamični akt ali dejanje pomeni odločitev nosilca zakonodajne, sodne ali izvršilne veje oblasti, ki jih nosilci posamične veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti, in tisti akti, ki so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil.

Kot navaja sodišče, bistvo določila 3. člena ZUS-1 ni v opredeljevanju kaj je in kaj ni upravni akt, ampak je temeljni namen določila 3. člena ZUS-1 iz sodnega varstva v upravnem sporu izključiti med drugim tiste odločitve nosilcev izvršilne veje oblasti, ki so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih ali zakonskih pooblastil.

Takšno naziranje sodišča, da je posamičen akt, ki bi temeljil na politični diskreciji, zgolj zaradi tega izključen iz odločanja o njegovi ustavnosti in zakonitosti v upravnem sporu, je po mnenju pritožnice v nasprotju z načelom pravne države (2. člen Ustave), enakega varstva pravic (22. člena Ustave).

Pritožnica meni, da so tudi z aktom, ki temelji na politični diskreciji, lahko kršene ustavne pravice, ki pa bi jih bilo možno varovati v upravnem sporu na podlagi 2. odstavka 157. člena Ustave in 1. odstavka 4. člena ZUS-1.

Takšno stališče je zaslediti tudi v sodni praksi. V 8. točki obrazložitve sodbe I Up 274/2008 z dne 14. 12. 2009 je Vrhovno sodišče RS navedlo:

»V pravni teoriji je politična diskrecija (odločanje na podlagi demokratično pridobljenega mandata za izvrševanje oblasti oziroma izdajanje političnih aktov ali aktov vladanja) pravno nevezana odločitev, usmerjena pa je v oblikovanje javnega interesa na podlagi vrednostnih sodb nosilcev oblasti, ne pa v presojo najprimernejše odločitve glede na zakonsko, že vnaprej določen javni interes, kot velja za upravno diskrecijsko odločanje. Politična diskrecija je izraz vladanja, izvajanje oblasti, ki ni podrejeno sodni kontroli v rednem upravnem sporu. Obstoje in obseg sodne kontrole nad akti politične diskrecije določata drugi odstavek 157. člena URS in 4. člen ZUS-1, omejen pa je na kršitev ustavnih pravic ter ustavnih načel sorazmernosti in zaupanja v pravo.«

Tudi besedilo in sistematika 2., 3. in 4. člena ZUS-1 utrjuje stališče, da bi upravno sodišče zoper izpodbijani akt ministra moralo dovoliti sodno varstvo. Določilo 3. člena ZUS-1 med drugim pravi, da »Upravni akti niso tiste odločitve, /.../, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji.« Besedilo in sistematika tega določila, ki je v ZUS-1 uvrščeno takoj za določilom 2. člena in pred 4. členom ZUS-1, vodita v smeri interpretacije, da določilo 3. člena ZUS-1 predvsem dodatno opredeljuje, katere „odločitve“ in „akti“ se ne morejo šteti za upravne akte in med te (neupravne) posamične akte med drugim spadajo tudi akti nosilcev izvršilne veje oblasti, ki so utemeljeni na politični diskreciji.

Določilo 3. člena ZUS-1 torej vpliva na interpretacijo določila 1. odstavka 4. člena ZUS-1. Določilo 3. člena ZUS-1 namreč ne pomeni, da sodišče v upravnem sporu ne more odločati o zakonitosti posamičnih aktov nosilcev izvršilne veje oblasti, ki so utemeljeni na politični diskreciji, temveč prav nasprotno: sodišče mora o zakonitosti posamičnega akta odločati, če: (1) so z njim kršene temeljne človekove pravice in (2), če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (2. odstavek 157. člena Ustave in 1. odstavek 4. člena ZUS-1).

Za take primere sta tako ustavodajalec v 2. odstavku 157. člena Ustave, kakor tudi zakonodajalec v 1. odstavku 4. člena ZUS-1 predvidela t.i. rezervni upravni spor v zadevah, ko izpodbijanega akta sicer ni mogoče opredeliti kot upravni akt v smislu 2. odstavka 2. člena ZUS-1 oziroma, ko zakonodajalec v posebnem zakonu ni določil, da je zoper določen akt možen upravni spor (drugi stavek 1. odstavka 2. člena ZUS-1), a izpodbijani akt posega v temeljne človekove pravice. V primeru t.i. rezervnega upravnega spora je sodišče tisto, ki mora v predhodnem preizkusu tožbe preveriti, če je zoper tak akt morebiti zagotovljeno drugo sodno varstvo človekovih pravic pred drugim sodiščem (1. odstavek 4. člena ZUS-1 in 2. odstavek 157. člena Ustave).

T.im. rezervni upravni spor je ustavna kategorija iz 2. odstavka 157. člena Ustave, ki ne more biti derogirana s strani zakonske določbe, saj mora biti zakon v skladu z ustavo (1. odstavek 153. člena Ustave) in ne obratno. (Tako tudi Upravno sodišče RS v sklepu opr. št. U 585/2017 z dne 26. 4. 2017, točka 4.).

Pritožnica meni, da drugega sodnega varstva - razen v upravnem sporu, zoper izpodbijani akt ministra nima, zato ji je sodišče z izpodbijanem sklepom, s katerim ji je odreklo obravnavo tožbe v upravnem sporu, kršilo njeno pravico do sodnega varstva, ki jo določa 23. člen Ustave, in pravico do pravnega sredstva, ki jo določa 25. člen Ustave.

IV.

Nadalje pritožnica ugotavlja, da sodišče v izpodbijanem sklepu ni pojasnilo, katero drugo sodno varstvo ima pritožnica na razpolago, zaradi česar ji je sodno varstvo v upravnem sporu odreklo. Sodišče je zgolj navedlo, da »tožniku s sprejeto odločitvijo ni zaprta nadaljnja pravna pot z rednim pravnim sredstvom do pritožbenega sodišča« (točka 22. obrazložitve izpodbijanega sklepa). Prav tako se sodišče ni opredelilo do razlogov, zaradi katerih ni mogoče šteti, da izpodbijani posamični akt ne posega v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznega odvetnika oziroma pritožnice.

Zaradi navedenega, izpodbijanega sklepa v smislu, ali so izpolnjeni pogoji po 1. odstavku 4. člena ZUS-1 za odklonitev sodnega varstva, ni bilo mogoče preskusiti, saj ne vsebuje razlogov o odločilnih dejstvih, zato je takšno ravnanje sodišča šteti za bistveno kršitev postopka po 3. odstavku 75. člena ZUS-1 v zvezi s 14. točko drugega odstavka 339. člena Zakona o pravnem postopku.

V.

Sodišče se je v izpodbijanem sklepu pri podajanju razlogov za zavrženje tožbe pritožnice na temelju 1. odstavka 4. člena ZUS-1 sklicevalo na sodno prakso in sicer na zadeve opr. št. U 2323/2007, I U 519/2014 in III U 200/2015.

V zvezi s tem pritožnica ugotavlja, da zadeve niso primerljive s predmetno zadevo opr. št. I U 161/2016. V zadevi opr. št. U 2323/2007 je namreč šlo za odločitve nosilca sodne veje oblasti, ki jih je sprejel za izvrševanje ustavnih pristojnosti sodišča. Prav tako je imela v zadevnem primeru tožnica zagotovljeno sodno varstvo v pritožnih postopkih po Zakonu o pravnem postopku. V zadevi opr. št. III U 200/2015 tožnik tožbe na temelju 1. odstavka 4. člena ZUS-1 sploh ni vložil, v zadevi opr. št. I U 519/2014 pa je tožnik izpodbijal odločitev Ustavnega sodišča zaradi njene vsebine.

Glede na navedeno sklicevanje sodišča na sodno prakso, ki ni primerljiva z obravnavano zadevo, so razlogi sodišča v izpodbijanem sklepu med seboj v nasprotju, kar je ponovno šteti za bistveno kršitev postopka po 3. odstavku 75. člena ZUS-1 v zvezi s 14. točko drugega odstavka 339. člena Zakona o pravnem postopku).

VI.

Vsled takšnega razlogovanja je sodišče v obravnavani zadevi nepopolno ugotovilo dejansko stanje, zmotno uporabilo materialno pravo ter zmotno presojalo pravilnost izvedenega postopka izdaje akta ministra za pravosodje.

Ustava v 137. členu odvetništvo izrecno opredeljuje kot ustavno kategorijo. Samostojnost in neodvisnost odvetništva je neločljivo povezana z gospodarsko samostojnostjo in neodvisnostjo. Na temelju določbe 137. člena Ustave mora država pri poseganju v samostojnost odvetništva in neodvisnost Odvetniške zbornice Slovenije, kot stanovske organizacije odvetnikov, upoštevati: (1) splošne kriterije pravne države, (2) meje dopustnosti poseganja v svobodno gospodarsko pobudo in svobodo dela v okviru odvetništva (74. in 49. člen Ustave), (3) posebnosti odvetništva kot dela pravosodja ter njegov pomen za učinkovito in pravilno delovanje pravosodja, (4) samostojnost in neodvisnost odvetništva kot posebne ustavne kategorije ter (5) vlogo in pomen odvetništva z zornega kota varstva pravic in interesov tretjih oseb.¹

¹ A. Teršek: Ustavnopравни položaj odvetništva: izhodišča in izbrana vprašanja, 2008, str. 110-118.

Država pri urejanju položaja odvetništva in v postopku spreminjanja cen odvetniških storitev ne sme postopati na način, da s svojimi odločitvami nedopustno poseže v samostojnost in neodvisnost odvetništva oziroma v regulativno dejavnost Odvetniške zbornice Slovenije, s katero se samostojnost in neodvisnost uresničuje v praksi. Prav neodvisnost odvetništva je namreč pogoj za kakovostno, strokovno in učinkovito varstvo pravic in interesov subjektov, ki jih odvetniki zastopajo.

Pritožnica meni, da akt ministra za pravosodje nedopustno posega v pravni položaj pritožnice in njenih članov in sicer v njihov ustavno zavarovani položaj iz 137. člena Ustave RS, hkrati pa tudi v pravico do svobodne gospodarske pobude, ki jo določa 74. člen Ustave. Pravica do poštenega plačila za opravljeno delo torej ne more biti odvisna od dobre volje nosilca izvršilne veje oblasti, temveč mora temeljiti na objektivnih pogojih, ki jih določa predpis.

Sleherno poseganje države v odvetništvo je dopustno zgolj ob predpostavki, da je zagotovljeno spoštovanje njegove samostojnosti in neodvisnosti. Na temelju 137. člena Ustave velja v zadevnem sporu sklepati, da lahko država tudi v primeru, ko se sicer sklicuje na varstvo pravic tretjih in javni interes, posega v vrednost odvetniške točke le v mejah, ki ne presežejo meja ustavne samostojnosti in neodvisnosti odvetništva.

V konkretnem primeru postopka spreminjanja vrednosti odvetniške točke to pomeni, da je soglasje ministra iz 4. odstavka 13. člena Odvetniške tarife sicer določeno kot varovalka pred popolno in nevezano samostojnostjo odvetništva, ki bi lahko v skrajnem primeru vodila do določitve vrednosti točke, ki ne bi več zagotavljala dostopnosti odvetniških storitev.

Vloga tožene stranke je v tem primeru nadzorna ali preventivna, vendar pa funkcija varovanja javnega interesa in nadzora nad cenami odvetniških storitev ne sme biti izvrševana tako, da bi pritožnici onemogočila njeno samostojnost in neodvisnost ter tudi samoregulativno svobodo (seveda znotraj normativnih okvirjev, ki jih v zvezi s spreminjanjem višine odvetniške točke določa drugi odstavek 13. člena Odvetniške tarife).

Ravnanje posameznih subjektov v postopku spreminjanja vrednosti odvetniške točke mora torej spoštovati določilo 137. člena Ustave o samostojnosti in neodvisnosti odvetništva, ki je del pravosodja in zasebna pridobitna dejavnost. To pomeni ustavnopravno zahtevo, da si država pri opravljanju nadzorne in preventivne funkcije ne sme dovoliti arbitrarnega in samovoljnega poseganja v odvetništvo. Ustavna določba 137. člena ni namreč namenjena privilegiranju odvetnikov, temveč varstvu pravic in pravnih koristi odvetnikovih strank.

Način ureditve postopka spreminjanja vrednosti odvetniške točke v Odvetniški tarifi sam po sebi za pritožnico sicer ni sporen, postal pa je sporen z ustavnopravnega vidika položaja odvetništva zaradi samega načina izvrševanja nadzorne funkcije države, saj njena interpretacija določbe 13. člena Odvetniške tarife pušča na stežaj odprta vrata za vsebinsko samovoljo in arbitrarnost države pri določanju vrednosti odvetniške točke.

Glede na vse navedeno pritožnica pritožbenemu sodišču

p r e d l a g a,

da pritožbi v celoti ugodi, izpodbijani sklep razveljavi ter zadevo vrne sodišču prve stopnje v ponovni postopek in odločanje.

Ljubljana, 14. 9. 2017

*Predsednik Odvetniške zbornice Slovenije
mag. Roman Završek*
