

ROK:
6m 60 30 15 8 5 3
DRUGO:
DATUM: 12.9.2017

UPRavno sodišče
REPUBLIKE SLOVENIJE

Prejeto:	31-08-2017	Prejeto:	/
Številka zadeve:	2807/2015	Vred:	

SKLEP

Upravno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali višji sodniki Liljana Polanec kot predsednica ter mag. Darinka Dekleva Marguč in mag. Damjan Gantar kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Anje Ograjšek kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: ODVETNIŠKA ZBORNICA SLOVENIJE, ki jo zastopa predsednik mag. Roman Završek, zoper toženo stranko: REPUBLIKA SLOVENIJA, ki jo zastopa Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana,

zaradi soglasja k dvigu vrednosti odvetniške točke,

o **tožbi** zoper akt Ministrstva za pravosodje št. 007-757/2012/58 z dne 11. 1. 2016,

na seji 23. avgusta 2017

SKLENILO:

- I. Tožba se zavrže.
- II. Vsaka stranka trpi svoje stroške postopka.

OBRAZLOŽITEV

1. Z izpodbijanem aktom, ki je naslovljen na predsednika Odvetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju tožnik oziroma OZS), slednjemu minister za pravosodje v odgovor na seznanitev s sklepom Upravnega odbora Odvetniške zbornice Slovenije glede zvišanja vrednosti odvetniške točke na 0,610 EUR po 13. členu Odvetniške tarife (Uradni list RS, št. 2/2015) sporoča, da po lastni oceni ne more podati svojega soglasja k predlogu povišanja odvetniške točke, češ da merila iz 13. člena Odvetniške tarife ne pomenijo avtomatičnega zvišanja vrednosti odvetniške točke ob več kot 10 odstotni rasti življenjskih potrebščin oziroma več kot 10 odstotni rasti plač sodnikov, pač pa je sprememba vrednosti točke v navedenih primerih zgolj možna, kar upošteva minister pri odločanju o soglasju k sklepu Upravnega odbora na podlagi 4. odstavka 13. člena Odvetniške tarife. V tej zvezi še navaja, da je bilo s strani tožnika na preteklih sestankih z ministrstvom napovedano, da tožnik v sodelovanju s Pravno fakulteto Univerze v Ljubljani pripravlja celovit osnutek prenovljenega zakona s področja odvetništva, ki naj bi bil že v začetku tekočega leta predložen ministru na vpogled. Ker je vprašanje vrednotenja odvetniških storitev nedvomno pomembno, bo oblikovanje sprememb in dopolnitev Zakona o odvetništvu priložnost za ponovno preučitev ustreznosti višine odvetniške točke.
2. Tožnik ob sklicevanju na določila 4. odstavka 13. člena Odvetniške tarife¹ (v nadaljevanju OT) in 19. člena² Zakona o odvetništvu (v nadaljevanju ZOdv) v povezavi s 1. odstavkom Statuta OZS, po katerem zastopa odvetnike, uveljavlja ~~tožbene ugovore nepravilne uporabe materialnega prava, konkretno 3. in 4.~~ odstavka 13. člena OT, zmotne ugotovitve dejanskega stanja glede obstoja pogojev iz 2. odstavka 13. člena OT in absolutne bistvene kršitve pravil postopka po 7. točki 2. odstavka 237. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (v nadaljevanju ZUP). Navaja še, da s tožbo v upravnem sporu izpodbija uvodoma navedeni akt ministra za pravosodje, češ da gre za upravni akt z odločitvijo o tožnikovem predlogu za podajo soglasja k spremembi vrednosti odvetniške točke na podlagi 4. odstavka 13. člena OT, po katerem k spremembi vrednosti točke poda soglasje minister, pristojen za pravosodje. Ker je po določbi 5. odstavka 17. člena Zakona o upravnem sporu (ZUS-1) v upravnem sporu tožena stranka država, zastopana po upravnem organu, ki je izdal izpodbijani upravni akt, tožnik s tožbo izpodbija v upravnem sporu uvodoma navedeni akt ministra za pravosodje. Če pa bi sodišče štelo, da ne gre za upravni akt, temveč za akt politične diskrecije iz 3. člena ZUS-1, pa utemeljuje tožbo na podlagi 1. odstavka 4. člena ZUS-1, češ da

1 Četrty odstavek 13. člena OT se glasi: "K sklepu upravnega odbora daje, upošteva merila iz drugega odstavka tega člena, soglasje minister, pristojen za pravosodje".

2 Določilo 19. člena ZOdv se glasi: "Odvetniško tarifo sprejema Odvetniška zbornica Slovenije po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za pravosodje".

izpodbijani akt tožene stranke predstavlja nesorazmeren poseg v neodvisnost in samostojnost odvetništva s strani izvršilne veje oblasti, ki z izpodbijano arbitrarno in samovoljno odločitvijo posega v ustavno zavarovani položaj tožnika in tožnikovega članstva iz 1. odstavka 137. člena Ustave RS (v nadaljevanju URS), kar predstavlja obenem tudi kršitev načela pravne države iz 2. člena URS, češ da pravica do poštenega plačila za opravljeno delo ne more biti odvisna od dobre volje nosilca izvršilne oblasti, temveč mora temeljiti na objektivnih pogojih, ki jih določa predpis. Nadalje v zvezi z navedbo, da soglasja tožena stranka zaenkrat še ne more podati, tožnik očita, da naj bi kršila tudi načelo zakonitosti iz 4. odstavka 153. člena URS, ker morajo posamični akti in dejanja državnih organov temeljiti na zakonu ali na podzakonskem predpisu, česar za izpodbijani akt naj ne bi bilo mogoče trditi.

3. Tožnik v tožbenem zahtevku predlaga, da naj sodišče odloči v sporu polne jurisdikcije in izpodbijani akt spremeni tako, da se glasi: "*Minister za pravosodje poda soglasje k sklepu Upravnega odbora Odvetniške zbornice Slovenije z dne 8. 12. 2015, s katerim se vrednost odvetniške točke zviša na 0,610 EUR*", oziroma podredno: "*Izpodbijani akt ministra za pravosodje št. 007-757/2012/58 z dne 11. 1. 2016 se odpravi in zadeva vrne toženi stranki v ponovni postopek in odločanje. Tožena stranka je dolžna tožeči stranki povrniti stroške tega postopka z zakonskimi zamudnimi obrestmi od dneva izdaje prvostopne sodne odločbe dalje do plačila, v 15 dneh*".
4. Tožena stranka v odgovoru na tožbo sodišču predlaga, da naj tožbo tožnika zavrže, oziroma zavrne kot neutemeljeno, ker v konkretnem primeru niso podani elementi ~~upravnopravnega razmeja, saj s tožbo izpodbijani dopis št. 007/757/2012/58 z dne~~ 11. 1. 2016 ni upravni akt iz 2. člena ZUS-1, ki se lahko izpodbija v upravnem sporu, češ da je šlo v konkretnem primeru za postopek usklajevanja vsebine podzakonskega splošnega predpisa, veljavne OT, ki jo je skupščina OZS sprejela 23. 9. 2014 (OT, Uradni list RS, št. 2/2015), h kateri je tožena stranka podala predpisano soglasje dne 28. 7. 2014. Ker je vrednost točke nujni sestavni del OT, po oceni tožene stranke pri podaji soglasja k spremembi vrednosti odvetniške točke ne gre za akt, ki bi bil izpodbojen v upravnem sporu, temveč za postopek usklajevanja predpisa, kar pa ne more biti predmet odločanja v upravnem sporu. Glede subsidiarnega tožbenega predloga za odločanje sodišča na podlagi 1. odstavka 4. člena ZUS-1 o zakonitosti izpodbijanega akta v smislu poseganja v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznikov - neimenovanih odvetnikov kot tožnikovih članov, pa po mnenju tožene stranke tožniku ni mogoče priznati aktivne legitimacije, kar utemeljuje stališče Ustavnega sodišča, izraženo v odločbi št. U-I-2/15 z dne 3. 12. 2015, da imajo politične stranke, društva, zbornice oziroma združenja pravni interes le za izpodbijanje predpisov, ki neposredno posegajo v njihove pravice, pravne interese ali pravni položaj, medtem ko za pobude, ki jih ti subjekti vlagajo v imenu in zaradi interesov svojih članov,

njihov interes ni izkazan. Tožena stranka nasprotuje tudi tožnikovemu očitku o zatrjevanem arbitrarnem in samovoljnem posegu v ustavno zavarovani položaj tožnika in njegovih članov ob dejstvu, da je veljavno OT kot rezultat pogajanj s toženo stranko z določeno vrednostjo odvetniške točke v višini 0,459 EUR tožnik sam pripravil in ga predložil v soglasje toženi stranki, ki ga je le-ta tudi podala, zato ni šlo za nikakršen arbitrarni oziroma samovoljni poseg tožene stranke. Ob upoštevanju izpostavljenih stališč Ustavnega sodišča glede narave odvetniške dejavnosti z vidika 74. člena URS, veljavni zakonodajni pravni okvir glede spreminjanja vrednosti odvetniške točke po oceni tožene stranke ustreza tako kriteriju samostojnosti in neodvisnosti odvetništva, kot tudi potrebi po zunanjem nadzoru pri določanju cen odvetniških storitev, saj predstavljajo pravice tretjih oseb in javna korist ali javni interes kriterije, ki tudi po stališču Ustavnega sodišča dovoljujejo omejevanje gospodarske svobode. S tem v zvezi tožena stranka vztraja pri svojem razumevanju 2. odstavka 13. člena OT, po katerem je sprememba vrednosti točke sicer možna v primeru, ko rast življenjskih potrebščin ali rast plač sodnikov od uveljavitve zadnjega zvišanja preseže 10 %, kar pa ne pomeni avtomatičnega zvišanja, ampak le to, da je sprememba možna, češ da 4. odstavek 13. člena OT ne pomeni zgolj protokolarnega pooblastila ministru, temveč gre za politično diskrecijo oziroma vsebinsko pooblastilo za odločanje po prostem preudarku, ob upoštevanju javnega interesa, ki vključuje tudi ekonomski vidik finančne situacije v državi, kot enega izmed pomembnejših dejavnikov pri odločanju v postopku izdaje soglasja ministra k OT, oziroma k spremembi OT glede vrednosti točke iz 1. odstavka 13. člena. Tožena stranka izrecno nasprotuje tudi tožbenemu predlogu, da naj sodišče odloči v sporu polne jurisdikcije in samo spremeni izpodbijani akt na način, kot da minister podaja soglasje k povišanju vrednosti odvetniške točke, češ da je to v nasprotju z ustavnim načelom delitve oblasti iz 2. stavka 2. odstavka 3. člena URS in načeli odgovornosti ministrov za delovanje ministrstev iz 1. odstavka 114. člena URS ter skladnosti pravnih aktov iz 1. in 3. odstavku 153. člena URS, saj bi s tako odločitvijo izvršilna veja oblasti izgubila pristojnost oziroma kakršnokoli izvršilno pravodajno oblast za podajo soglasja k spremembi OT glede vrednosti odvetniške točke, ki bi tako prešla na sodno vejo oblasti, s čimer bi se porušil sistem zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti v Republiki Sloveniji.

5. Tožnik v prvi pripravljalni vlogi z dne 30. 3. 2016 izpostavlja določbo 21. člena OT, po kateri je potrebno kot datum zadnjega povišanja vrednosti odvetniške točke upoštevati datum 24. 6. 2003 ter od tega datuma dalje upoštevati ali rast plač sodnikov ali tudi rast življenjskih potrebščin, ki je v tem obdobju znašala 29,7 %, kar je trikrat več, kot znaša nujni pogoj iz 2. odstavka 13. člena OT. Zato meni, da ne vzdržijo resne presoje izgovori tožene stranke za zavrnitev soglasja v smislu pripravljanja nove zakonodaje na področju odvetništva, češ da se njegovi očitki nanašajo na kršitev pravic, ki jih določa že sedanji zakonodajni okvir, ob

nespremenjeni vrednosti odvetniške točke v zadnjih 15-ih letih in zvišanju življenjskih stroškov v istem obdobju, kar šteje za resen razlog za skrb države z vidika zmožnosti zagotavljanja kakovostnega, učinkovitega in strokovnega varstva pravic in interesov pravnih subjektov v sodnih in drugih postopkih ter neodvisnosti odvetništva kot enega od nosilnih stebrov pravnega delovanja pravosodnega sistema.

6. Tožnik v nadaljnji pripravljalni vlogi z dne 25. 1. 2017 predlaga prednostno obravnavanje predmetne sporne zadeve, češ da predmetni spor neposredno vpliva na ekonomski položaj odvetništva in socialni položaj odvetnikov glede na dejstvo, da ostaja vrednost odvetniške točke v višini 0,459 EUR nespremenjena že vse od meseca junija 2003, medtem ko je v navedenem obdobju do decembra 2016 inflacija znašala skoraj 30 %.
7. Tožena stranka v svojem odgovoru vztraja pri vseh navedbah v odgovoru na tožbo in izrecno poudarja, da je v obravnavanem primeru šlo za postopek usklajevanja vsebine podzakonskega predpisa, ker je vrednost točke nujni sestavni del Odvetniške tarife, saj je določba 13. člena OT zasnovana na način, po katerem morata biti za odločitev o spremembi vrednosti odvetniške točke kumulativno izpolnjena tako nujni pogoj, ki predstavlja objektivni kriterij da rast življenjskih potrebščin ali rast plač sodnikov v času od uveljavitve zadnjega zvišanja preseže 10 %, poleg tega pa mora biti izpolnjen tudi potrební pogoj, da tako odloči Upravni odbor OZS in da k temu poda soglasje minister, pristojen za pravosodje. Tožena stranka pritrjuje predlogu za prednostno obravnavanje predmetne sporne zadeve, ker bi morebitna ugoditev zahtevku tožeče stranke lahko temeljno ~~spremenila razmerje zavor in ravnovesij med posameznimi pravosodnimi gradniki~~ oziroma imela daljnosežne posledice za državni proračun, pa tudi z vidika dostopnosti pravne pomoči za posamezne uporabnike odvetniških storitev. Zaključno sodišču predlaga, da naj tožbo zavrže, oziroma podrejeno, da jo kot neutemeljeno zavrne.
8. Tožnik na pripravljalno vlogo tožene stranke odgovarja z drugo pripravljalno vlogo z dne 7. 3. 2017, v kateri v celoti vztraja pri svojih dotedanjih navedbah in predlogih, dodatno pa še navaja, da bi posledično vse navedeno lahko pripeljalo do situacije, v kateri bi se vse več odvetnikov odločalo za sklepanje pisnih dogovorov s strankami po 2. odstavku 17. člena ZOdv o višjem plačilu odvetniških storitev, kot po OT, kar bi podražilo odvetniške storitve ter zmanjšalo njihovo dostopnost za stranke in s tem zmanjšalo pravno varnost. Zato naj bi se zaradi nerealne vrednosti odvetniške točke izničil namen določanja vrednosti odvetniških storitev v OT, ki je bila sprejeta s konsenzom izvršilne veje oblasti. Vedno več strank bi moralo, kljub uspehu v sodnem postopku, samih kriti razliko med obračunom odvetniških stroškov na podlagi OT, ki jih prizna sodišče, ter stroški na podlagi dogovora o plačilu odvetniških storitev, kar naj bi prizadelo zlasti ekonomsko

šibkejše stranke. Toženi stranki tožnik še očita, da so z njenim ravnanjem zaradi podcenjene vrednosti odvetniške točke stranke postavljene v negotov položaj glede cene odvetniških storitev in s tem tudi dostopnosti do sodnega varstva. Sklicevanje tožene stranke na pravice tretjih oseb in javno korist tožnik označuje kot pavšalno utemeljevanje javnega interesa v nasprotju z 2. členom URS. Če bi bila vrednost odvetniške točke usklajena z rastjo življenjskih stroškov, bi po mnenju tožnika ostalo sklepanje individualnih dogovorov o plačilu odvetniških storitev po 2. odstavku 17. člena ZOdv zgolj izjema in ne pravilo.

9. Tožena stranka na tožnikove navedbe v drugi pripravljalni vlogi odgovarja, da je pisni dogovor po 2. odstavku 17. člena ZOdv izjema, ki jo je treba uporabljati restriktivno in v luči varstva pravic strank, češ da odvetnika pri zastopanju strank zavezuje tudi Kodeks odvetniške poklicne etike, zato meni, da zavrnitev soglasja za spremembo odvetniške točke ne bo vplivala na množično povečanje sklepanja pisnih dogovorov o višjem plačilu odvetniških storitev na podlagi 17. člena ZOdv.
10. Tožnik v tretji pripravljalni vlogi z dne 20. 4. 2017 izrecno vztraja pri vseh svojih dotedanjih navedbah in predlogih. Posebej poudarja, da izpodbijani akt predstavlja akt, ki se nanaša na posamezno zadevo, in sicer vrednost odvetniške točke, zato naj bi tudi imel učinke v konkretni zadevi. Po njegovem mnenju naj tožena stranka pri odločanju o podaji soglasja k sprejetemu sklepu Upravnega odbora tožeče stranke o spremembi vrednosti točke ne bi mogla iti mimo predpisanih materialnih pogojev iz 2. odstavka 13. člena OT, ker bi s tem nezakonito izvajala svojo politično diskrecijo. V nasprotju s toženo stranko tožnik meni, da dogovor o plačilu odvetniških storitev po 2. odstavku 17. člena ZOdv ne predstavlja izjeme, ~~pač pa le eno izmed zakonsko dopustnih možnosti obračuna odvetniških storitev,~~ ki ne bi bila potrebna v takšnem obsegu, v kolikor bi bila vrednost odvetniške točke usklajena z rastjo življenjskih stroškov ali rastjo plač sodnikov. Glede sklicevanja tožene stranke na etična pravila odvetniškega poklica se sicer strinja, da so odvetniki pri svojem delu dolžni upoštevati pravila etičnega kodeksa, po katerem je zaupanje stranke osnovno vodilo skladno s 43. členom Kodeksa odvetniške poklicne etike, vendar dodatno pri tem še pojasnjuje, da so cene odvetniških storitev zaradi inflacijskih učinkov za skoraj tretjino nižje kot leta 2003, medtem ko so se plače v pravosodju od leta 2005 do 2016 dvignile za približno 24 %, zato bi bilo nerealno pričakovanje strank, da bi jih odvetnik kot pravni strokovnjak v sodnih postopkih zastopal po cenah izpred skoraj 15-ih let.
11. Tožena stranka v svojem odgovoru nasprotuje tožnikovemu stališču, da soglasje ministra, pristojnega za pravosodje, v postopku spreminjanja vrednosti odvetniške točke predstavlja akt, ki se nanaša na posamezno zadevo in da ima pravne učinke v tej konkretni zadevi, ker sama meni, da za odgovor na vprašanje o naravi postopka spreminjanja vrednosti odvetniške točke niso relevantne razlike med postopkom sprejemanja same odvetniške tarife (OT) in postopkom spreminjanja

vrednosti odvetniške točke, češ da so določbe o vrednosti odvetniške točke iz 13. člena OT sestavni del tega podzakonskega predpisa. Posebej pri tem poudarja, da podaja soglasja pomeni splošno in abstraktno odločitev, ki je namenjena nedoločenemu številu primerov uporabe in se nanaša na nedoločen krog naslovnikov kot izvajalcev in uporabnikov odvetniških storitev. Zato se ne strinja s tožnikom, da predstavlja soglasje ministra, pristojnega za pravosodje, akt, ki bi se nanašal na posamezno zadevo. Prav tako se ne strinja s stališčem tožnika, da tožena stranka v postopku spreminjanja vrednosti odvetniške točke lahko samo preveri, ali je tožnik pri spremembi te vrednosti upošteval pogoje iz 2. odstavka 13. člena OT, saj navedeni objektivni kriteriji glede rasti cen življenjskih potrebščin in rasti plač sodnikov ne pomenijo, da se v primeru njihovega zvišanja za več kot 10 % avtomatično zviša tudi vrednost odvetniške točke, ampak le to, da je v tem primeru povečanje vrednosti odvetniške točke zgolj možno, za kar mora biti kumulativno izpolnjen še nadaljnji pogoj, da tako odloči Upravni odbor OZS in da k temu poda soglasje minister, pristojen za pravosodje. Tako kot Upravni odbor OZS v primeru ugotovljenega povišanja navedenih objektivnih kriterijev ni zavezan k spremembi višine odvetniške točke, tudi minister, pristojen za pravosodje, v takem primeru ni zavezan k podaji svojega soglasja k spremembi višine odvetniške točke. Poleg tega pa OT niti ne določa, za koliko se v primeru izpolnjenih objektivnih kriterijev sploh poveča vrednost odvetniške točke, temveč je višina povišanja prepuščena presoji Upravnega odbora OZS, minister za pravosodje pa ima pri odločitvi, ali bo k povišanju podal soglasje, enako pravico glede presoje ustreznosti tega povišanja, kar pomeni, da njegova vloga presega vlogo zgolj formalnega potrjevanja sklepov Upravnega odbora OZS. Tožena stranka izrecno nasprotuje tudi tožnikovemu stališču, da dogovor o plačilu odvetniških stroškov na podlagi 2. odstavka 17. člena ZOdv ne predstavlja izjeme, pač pa le enega izmed dopustnih možnosti določitve obračuna odvetnikovega dela, saj je zakonodajalec po mnenju tožene stranke jasno določil, da gre za izjemo, češ da to nedvoumno izhaja iz 1. odstavka 17. člena ZOdv, ki ga tudi povzema.

12. Tožnik v četrti pripravljalni vlogi z dne 30. 5. 2017 dodatno navaja, da zanj ni sporen način ureditve postopka spreminjanja vrednosti odvetniške točke po OT, vendar meni, da gre za sporen postopek z ustavnopravnega vidika položaja odvetništva, zaradi načina izvrševanja nadzorne funkcije države, glede na interpretacijo 13. člena OT s strani tožene stranke, češ da le-ta dopušča vsebinsko samovoljo in arbitrarnost države pri določanju vrednosti odvetniške točke ter v tej zvezi poudarja kot posebej pomembno razliko med ustavnostjo in dnevno politično oportunistjo, tudi v primeru cen odvetniških storitev. Tožnik opozarja na posledice domnevnega odlašanja z odločitvijo v predmetnem upravnem sporu, češ da je s tem tožniku kršena pravica do sojenja v razumnem roku in do učinkovitega pravnega sredstva po 23. in 25. členu URS ter 6. in 13. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju EKČP), medtem ko naj bi odvetnikom kot

članom tožeče stranke nastajala premoženjska škoda, češ da obstoječe stanje nasprotuje načelu pravne in socialne države, poleg tega pa neupravičeno posega v samostojnost in neodvisnost odvetništva iz 137. člena URS ter v svobodno gospodarsko pobudo po 74. členu URS. V tej zvezi se tožnik izrecno sklicuje na Ekonomsko študijo in oceno finančnih posledic predloga Zakona o odvetništvu Pravne fakultete Univerze v Mariboru iz meseca maja 2017, za katero navaja, da mu je bila že predstavljena, prav tako tudi toženi stranki, in ki naj bi bila kmalu predstavljena tudi širši javnosti³.

13. Tožena stranka v odgovoru na tožnikove navedbe podaja svojo razlago določil 137. člena URS in izpostavlja stališča Ustavnega sodišča v citirani odločbi ter poudarja, da gre pri samostojnosti in neodvisnosti odvetništva za dve načeli z različnim ustavno-pravnim pomenom; tako naj bi neodvisnost vsebinsko pomenila, da je odvetnik zavezan samo URS, zakonom in etičnim načelom odvetniškega poklica, ki jih neodvisno od zunanjih vplivov sprejema OZS, sedaj tožnik, kar vse v določni meri velja tudi za tožnika, pri čemer njegova neodvisnost služi predvsem zagotavljanju neodvisnosti posameznih odvetnikov, medtem ko se samostojnost odvetniškega poklica nanaša na razmerje do organov oblasti. Pri tem gre po stališču tožene stranke za urejanje vprašanj, ki zadevajo položaj odvetnikov in njihove stanovske organizacije, ki jih država ne ureja v celoti na zakonski ravni, temveč jih deloma prepušča avtonomnemu urejanju znotraj odvetniškega poklica, kar se odraža tudi v načinu sprejemanja nekaterih predpisov s področja odvetništva, za katere je zakonodajalec zaradi varovanja javnega interesa predpisal sodelovanje med tožnikom (OZS) in državnimi organi, kar konkretno predpisuje ZOdv glede sprejemanja OT zaradi varovanja javnega interesa in sicer v 13. členu O1, vendar pa ministrova vloga v tej zvezi presega vlogo zgolj formalnega potrjevalca tovrstnega sklepa Upravnega odbora OZS in minister tudi ni zavezan k podaji soglasja, saj je ministrova vloga predvsem v tem, da pri odločanju o podaji soglasja upošteva javni interes dostopnosti do odvetniških storitev, tako da pomeni podaja soglasja k spremembi vrednosti odvetniške točke splošno in abstraktno odločitev, ki je namenjena nedoločenemu krogu naslovnikov za nedoločeno število uporab, zato ne gre za akt, ki bi bil izpodbojen v upravnem sporu, zaradi česar tožena stranka vztraja pri predlogu, da naj sodišče tožbo kot nedopustno zavrže, oziroma podrejeno, da jo zavrne kot neutemeljeno.
14. V peti pripravljalni vlogi z dne 30. 6. 2017 tožnik odgovarja na navedbe v odgovoru tožene stranke na tožnikovo četrto pripravljalno vlogo z izrecnim sklicevanjem na svoje navedbe v tožbi in vseh dotedanjih vlogah ter sodišču predlaga, da naj odloči v sporu polne jurisdikcije, skladno s 65. členom ZUS-1.

³ Tožnik študije, na katero se sklicuje (Ekonomska študija in ocena finančnih posledic predloga Zakona o odvetništvu, Pravna fakulteta Univerze v Mariboru, maj 2017) svoji vlogi ni priložil.

15. Tožena stranka v odgovoru na tožnikovo 5. pripravljalno vlogo izrecno nasprotuje predlogu tožnika, da naj sodišče odloči v sporu polne jurisdikcije na podlagi 65. člena ZUS-1 ter navaja, da bi bila takšna odločitev v nasprotju z načelom delitve oblasti v Republiki Sloveniji iz 2. stavka 2. odstavka 3. člena URS in v nasprotju z načeli skladnosti pravnih aktov iz 1. in 3. odstavka 153. člena URS ter odgovornosti ministrov za delovanje ministrstev iz 2. odstavka 114. člena URS, s čimer bi izvršilna veja oblasti izgubila svojo pristojnost za podajo soglasja k spremembi vrednosti odvetniške točke, s čimer bi se to pooblastilo preneslo na sodno vejo oblasti, s tem pa bi se porušil sistem zavor in ravnovesij med posameznimi vejami oblasti, zato sodišču predlaga, da naj tožbo kot nedopustno zavrže, oziroma kot neutemeljeno zavrne.
16. Tožnik ni vložil odgovora na navedbe tožene stranke v odgovoru na njegovo 5. pripravljalno vlogo, ki ga je sodišče po prejemu dne 13. 7. 2017 nemudoma posredovalo v odgovor tožniku, pač pa je 21. 8. 2017 vložil nadzorstveno pritožbo, skupaj z dvema prilogama (preračunoma stopnje inflacije za obdobje od začetka junija 2003 do konca januarja 2016 in od začetka junija 2003 do konca julija 2017).

K točki 1:

17. Tožba ni dovoljena.
18. V upravnem sporu sodišče odloča o zakonitosti dokončnih posamičnih aktov, s katerimi državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil ~~odločajo o pravicah ali obveznostih in pravnih koristih posameznikov in organizacij~~, če za določeno zadevo ni z zakonom predvideno drugo sodno varstvo (1. odstavek 157. člena URS); sodišče v upravnem sporu odloča tudi o zakonitosti posamičnih dejanj in aktov, s katerimi se posega v ustavne pravice posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo (2. odstavek 157. člena URS).
19. Na podlagi 1. odstavka 2. člena ZUS-1 sodišče v upravnem sporu odloča o zakonitosti dokončnih upravnih aktov, s katerimi se posega v tožnikov pravni položaj, o zakonitosti drugih aktov pa le, če tako določa zakon.
20. V upravnem sporu na podlagi 1. odstavka 4. člena ZUS-1, na katerega se v svoji tožbi sklicuje tudi tožnik v konkretnem primeru, pa odloča sodišče tudi o zakonitosti posamičnih aktov in dejanj, s katerimi organi posegajo v človekove pravice in temeljne svoboščine posameznika, če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. Vendar pa po določilu 3. člena ZUS-1 upravni akti niso tiste odločitve, ki jih nosilci zakonodajne in sodne veje oblasti sprejemajo za izvrševanje svojih ustavnih pristojnosti in tisti akti, ki jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih

pooblastil. Sodišče je v primerljivih zadevah, med drugim v sklepih št. U 2323/2007, I U519/2014 in III U 200/2015, že večkrat izrazilo stališče, da je s pojmom „upravni akt“ v smislu 3. člena ZUS-1 mišljen ne le upravni akt po 2. odstavku 1. člena ZUS-1, ampak 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 jih sprejemajo nosilci izvršilne veje oblasti in so utemeljeni na politični diskreciji, podeljeni na podlagi ustavnih in zakonskih pooblastil. Vendar 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 zakonskih ali ustavnih pooblastil. Ali je s tem zagotovljeno učinkovito sodno varstvo, je stvar ocene, ki jo je opravil zakonodajalec z uveljavitvijo določila 3. člena ZUS-1, sodišče pa v konkretnem primeru samo ni našlo razlogov, da bi zaradi 25. člena URS ali 13. člena EKČP v povezavi z 8. členom URS moralo v konkretnem primeru prekiniti postopek in sprožiti postopek pred Ustavnim sodiščem na podlagi 156. člena URS.

21. Da gre v obravnavanem primeru za izpodbijani akt, ki temelji na politični diskreciji, podeljeni z zakonskim pooblastilom (3. člen ZUS-1 in 19. člen ZOdv v povezavi s 4. odstavkom 13. člena OT), pa med strankama niti ni sporno, saj v tožbi (v 4. odstavku na str. 5) celo sam tožnik navaja, da „*gre ob takšni uporabi 13. člena OT za očitno primer zlorabe instituta politične diskrecije*“, tožena stranka pa v tej zvezi po presoji sodišča pravilno izpostavlja stališča Ustavnega sodišča v zvezi z razlago 137. in 74. člena URS v povezavi z OT. Tako je, med drugim, Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09) izrazilo stališče, da se /.../ „vsebinsko gledano samostojnost odvetniške službe nanaša na urejanje vprašanj, ki zadevajo položaj odvetnikov in njihove stanovske organizacije. Zakonodajalec mora nedvomno urediti tudi ta vprašanja, vendar ne izčrpno, temveč mora določena vprašanja pustiti avtonomnemu urejanju znotraj odvetniškega poklica. S tarifo, po kateri se določajo načini vrednotenja, obračunavanja in plačilo odvetniških nagrad in izdatkov, ki jih mora stranka oziroma naročnik storitve plačati odvetniku, se ne določa obvezna cena odvetniških storitev, saj se v skladu s 1. in 3. odstavkom 4. člena ZOdvT odvetnik lahko vselej s stranko dogovori za plačilo višjih ali nižjih nagrad, kot so določene z ZOdvT. Pač pa je ta tarifa zavezujoča, kadar sodišče določa obveznost povračila stroškov odvetnika stranki, ki je v sporu uspela. Zato iz 137. člena URS ne izhaja, da je z njim skladna samo takšna ureditev plačevanja odvetniških storitev, po kateri tarifo določa OZS, seveda zaradi izkazanega javnega interesa s soglasjem državne oblasti. Zakonodajalec bi lahko predvidel tudi takšno ureditev, po kateri bi tarifo določala OZS s soglasjem Državnega zbora. Lahko pa bi določil tudi

ureditev, po kateri bi tarifo z zakonom določal Državni zbor. Vendar ni mogoče spregledati tega, da kljub navedenemu tarifa pomeni okvirno opredelitev cen odvetniških storitev, ki jo odvetniki že zaradi konkurenčnosti svojih storitev lahko uporabljajo pri izvrševanju svojega poklica“ (točka 26. obrazložitve). V citirani odločbi se je Ustavno sodišče opredelilo tudi glede vprašanja, ali ZOdv-C odpravlja ugotovljeno neustavnost prejšnje pravne ureditve in presodilo, da /.../“ZOdv-C predvideva enega od mogočih načinov določanja tarife odvetniških storitev, to je , da tarifo določa OZS, vendar po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za pravosodje (5. člen ZOdv-C), s čimer se varuje javni interes. Tej ureditvi ni mogoče očitati neskladnosti s 137. členom Ustave. Glede na to ZOdv-C to neustavnost odpravlja na ustavnoskladen način. Ustavnemu sodišču se pri tej presoji ni bilo treba opredeliti do vsebine veljavne odvetniške tarife“ (27. točka obrazložitve).

22. Sodišče je glede na navedeno tožbo tožeče stranke zoper uvodoma izpodbijani akt tožene stranke kot nedovoljeno zavrglo na podlagi 4. točke 1. odstavka 36. člena ZUS-1, ker akt, kot je podrobneje povzet v obrazložitvi tega sklepa pod točko 1, zoper katerega je uperjena tožba, ni upravni akt oziroma akt, ki se lahko izpodbija s tožbo v upravnem sporu, pač pa gre za akt, ki temelji na politični diskreciji, podeljeni z zakonskim pooblastilom na podlagi 19. člena ZOdv v povezavi s 4. odstavkom 13. člena OT. Ker gre torej za akt politične diskrecije, za katerega je upravni spor po 3. členu ZUS-1 izrecno izključen, je zato sodišče tožbo tožnika kot nedovoljeno zavrglo na podlagi 4. točke 1. odstavka 36. člena ZUS-1. V tej zvezi sodišče le še dodatno pojasnjuje, da tožniku s sprejeto odločitvijo ni zaprta nadaljnja pravna pot z rednim pravnim sredstvom do pritožbenega sodišča, tako da mu torej z vidika načela prepovedi odklonitve sodnega varstva v smislu 23. člena URS in 6. člena EKČP sodno varstvo ni odvzeto.

K točki 2:

23. Ker skladno z določbo 4. odstavka 25. člena ZUS-1 vsaka stranka trpi svoje stroške postopka, kadar sodišče tožbo zavrže, v konkretnem primeru tudi tožniku ni bilo mogoče priznati stroškov, ki jih v uveljavlja.

PRAVNI POUK:

Zoper ta sklep je dovoljena pritožba v roku 15 dni od vročitve pisnega odpravka sklepa. Pritožba se vloži priporočeno po pošti ali neposredno pri tem sodišču v zadostnem številu izvodov za sodišče in stranke.

Pritožba mora obsegati navedbo sklepa, zoper katerega se vlaga, izjavo, da se sklep izpodbija v celoti ali v določenem delu, pritožbene razloge in podpis pritožnika (335. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Če je pritožba nerazumljiva ali ne vsebuje vsega, kar je treba, da bi se lahko

obravnavala, jo sodišče zavrže, ne da bi pozivalo vložnika, naj jo popravi ali dopolni (336. člen ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Pritožbo se lahko vloži le po osebi, ki je opravila pravniški državni izpit (drugi odstavek 22. člena ZUS-1), sicer sodišče pritožbo kot nedovoljeno zavrže (smiselno drugi odstavek 89. člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ob vložitvi pritožbe mora biti plačana sodna taksa. Če sodna taksa ni plačana niti v roku, ki ga določi sodišče v nalogu za njeno plačilo in tudi niso podani pogoji za oprostitev, odlog ali obročno plačilo sodnih taks, se šteje, da je pritožba umaknjena (tretji odstavek 105. a člena ZPP v zvezi s prvim odstavkom 22. člena ZUS-1).

Ljubljana, 23. avgust 2017

Predsednica senata:

Liljana Polanec, l.r.

