

102088/2018-38

IUp 223/2017



VRHOVNO SODIŠČE  
REPUBLIKE SLOVENIJE

SKLEP

UPRAVNO SODIŠČE RS  
LJUBLJANA  
12 -10- 2018  
PREJETO DNE

Vrhovno sodišče Republike Slovenije je v senatu, ki so ga sestavljali vrhovni sodniki Peter Golob kot predsednik ter dr. Erik Kerševan in Marko Prijatelj kot člana,

ob sodelovanju višje pravosodne svetovalke Maše Trbanc Logar kot zapisnikarice,

v upravnem sporu tožeče stranke: **ODVETNIŠKA ZBORNICA SLOVENIJE**, Pražakova ulica 8, Ljubljana, zoper toženo stranko: **REPUBLIKA SLOVENIJA**, ki jo zastopa Ministrstvo za pravosodje, Ljubljana,

zaradi **soglasja k dvigu vrednosti odvetniške točke**,

o **pritožbi tožeče stranke** zoper sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 161/2016-31 z dne 23. 8. 2017,

na seji **12. septembra 2018**

## SKLENILO:

Pritožbi se ugodi, sklep Upravnega sodišča Republike Slovenije I U 161/2016-31 z dne 23. 8. 2017 se razveljavi in se zadeva vrne istemu sodišču, da opravi nov postopek.

## OBRAZLOŽITEV:

1. Sodišče prve stopnje je na podlagi 4. točke prvega odstavka 36. člena Zakona o upravnem sporu (v nadaljevanju ZUS-1) zavrglo tožbo zoper akt Ministrstva za pravosodje št. 007-757/2012/58 z dne 11. 1. 2016. Z izpodbijanim aktom je Minister za pravosodje v odgovor na seznanitev s sklepom Upravnega odbora Odvetniške zbornice Slovenije glede zvišanja vrednosti odvetniške točke na vrednost 0,610 EUR po 13. členu Odvetniške tarife (v nadaljevanju OT) tožeči stranki sporočil, da po lastni oceni ne more podati svojega soglasja k predlogu povišanja odvetniške točke.
2. Sodišče prve stopnje je v obrazložitvi izpodbijanega sklepa navedlo, da tožba zoper navedeni akt ni dovoljena, saj gre za akt, ki temelji na politični diskreciji in torej ne gre za upravni akt oziroma drug akt, ki se lahko izpodbija s tožbo v upravnem sporu. Ta politična diskrecija je ministru podeljena z zakonskim pooblastilom na podlagi 19. člena Zakona o odvetništvu (v nadaljevanju ZOdv) v povezavi s četrnim odstavkom 13. člena OT.
3. Tožeča stranka (v nadaljevanju pritožnica) pritožbo vlaga iz vseh pritožbenih razlogov. Predlaga, naj Vrhovno sodišče pritožbi ugodi in izpodbijani sklep razveljavi ter zadevo vrne sodišču prve stopnje v ponovni postopek in odločanje.
4. Tožena stranka v odgovoru na pritožbo ponovno navaja argumente iz odgovora na tožbo in vlog v postopku pred sodiščem prve stopnje ter predlaga, da se pritožba zavrne in potrdi sklep sodišča prve stopnje.

### **K I. točki izreka:**

5. Pritožba je utemeljena.

### *O vrsti spora*

6. V predmetnem sporu je pritožnica svojo tožbo naperila zoper toženo stranko (pravilno Minister za pravosodje, ne ministrstvo), ki je odrekla soglasje, ki je skladno z ZOdv potrebno za vsako spremembo OT, torej tudi za spremembo vrednosti točke, ki je sestavni del OT.
7. Spreminjanje OT je urejeno z ZOdv ter OT, ki ima naravo splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnega pooblastila. ZOdv določa, da „*Odvetniško tarifo sprejema Odvetniška zbornica Slovenije po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za pravosodje.*“ (19. člen). Vrednost točke in njeno spreminjanje ureja tudi veljavna OT v 13. členu. Ta določa:

„(1) Vrednost točke znaša 0,459 EUR.

(2) Vrednost točke se spreminja glede na rast življenjskih potrebščin v Republiki Sloveniji, ki jo ugotavlja Statistični urad Republike Slovenije, ali glede na rast plač sodnikov. Sprememba vrednosti točke je možna v primeru, ko rast življenjskih potrebščin ali rast plač sodnikov v času od uveljavitve zadnjega zvišanja preseže 10 odstotkov.

(3) Upravni odbor Odvetniške zbornice Slovenije odloča o spremembi vrednosti točke, upošteva merila iz prejšnjega odstavka.

(4) K sklepu upravnega odbora daje, upošteva merila iz drugega odstavka tega člena, soglasje minister, pristojen za pravosodje.“

8. Na navedeni pravni podlagi se vzpostavlja posebno pravno razmerje med pritožnico in Ministrom za pravosodje pri oblikovanju OT kot splošnega akta, ki ga pritožnica izdaja in spreminja na podlagi podeljenega javnega pooblastila. Iz navedenih določb predpisov je razvidno, da je za oblikovanje OT ter njenih sprememb in dopolnitev potrebno soglasje volj obeh strank tega upravnega spora, ki sta torej v medsebojno prirejenem položaju; OT niti pritožnica niti minister za pravosodje ne moreta enostransko spreminjati. Navedena zakonska ureditev je skladna tudi z ustavnimi zahtevami (137. člen Ustave), ki varujejo položaj odvetništva.<sup>1</sup>
9. Po presoji Vrhovnega sodišča glede na vsebino upoštevni določb ZOdv ter OT pri sprejemanju sprememb OT (tudi predmetne vrednosti točke) ne gre za čisto političen proces abstraktne pravne regulacije, kot to zatrjuje tožena stranka. Že iz samega instituta podeljevanja javnega pooblastila izhaja namera po povečanju strokovnosti ter iz tega izhajajoče neodvisnosti pri sprejemanju določenega

---

<sup>1</sup> Tako tudi Ustavno sodišče v smiselno enakem primeru v odločbi št. U-I-57/99 z dne 20. 5. 1999.

pravnega akta (v tem primeru OT). Pritožnica zato svoje volje ne oblikuje (in ne sme oblikovati) kot eden od nosilcev političnega odločanja zgolj na podlagi vrednostne in interesne presoje, temveč jo morajo pri tem voditi vsebinski, strokovni argumenti. Prav tako pa tudi odločitev ministra (tožene stranke) v zvezi z uresničevanjem tega javnega pooblastila s strani pritožnice ne more biti prepuščena njegovi prosti politični oceni, saj bi to pomenilo, da se 137. člen Ustave uresničuje v popolni odvisnosti od politične volje nosilca izvršne funkcije. Temu sledi tudi veljavna pravna ureditev, saj so postopek in vsebinski razlogi kot podlaga za sprejetje sprememb vrednosti odvetniške točke v OT pravno urejeni (19. člen ZOdv, 13. člen OT).

10. K temu, da bi morale biti pritožnici v primeru nastalega spora zagotovljeno sodno varstvo, tako kaže dejstvo, da je ključna vsebina spora prav vprašanje uresničevanja zakonske ureditve, ki ureja ustavni položaj odvetništva (137. člen Ustave)<sup>2</sup>. Gre torej za možnost presoje, ali je ravnanje tožene stranke skladno z zakonskimi in ustavnimi zahtevami, ki lahko v primeru nastale kršitve v navedeni ustavni položaj odvetništva nedopustno posežejo. Tudi to, da tožena stranka pri spreminjanju OT varuje (tudi) javni interes,<sup>3</sup> ne pomeni, da je možnost sodne presoje že zaradi tega izključena, saj varstva javnega interesa ni mogoče enačiti s pravno nevezanim političnim odločanjem. Nasprotno, saj se na področju delovanja izvršne veje oblasti varstvo javnega interesa praviloma uresničuje na podlagi pravno vezanega urejanja in odločanja, npr. pri splošnem in abstraktnem pravnem urejanju na podlagi zakonskega pooblastila za podzakonsko urejanje določenih vprašanj v okviru in na podlagi zakona,<sup>4</sup> v konkretnih in posamičnih primerih pa na podlagi zakonsko vezanega upravnega odločanja.<sup>5</sup> Za uresničevanje ustavnih pravic Ustava zahteva temu ustrezno zakonsko ureditev (15. člen Ustave), enako pa velja tudi za ureditev odvetništva (137. člen Ustave). Zato bi bila zakonska ureditev, ki bi tako pomemben vidik delovanja odvetništva, kot je določitev odvetniške tarife, prepustila pravno nevezanemu odločanju (in ga torej zakonsko sploh ne bi uredila), v neskladju z Ustavo. Enako bi veljalo tudi za razlago ZOdv, po kateri bi bilo delovanje tožene stranke pri sprejemanju (sprememb) OT pravno nevezano.
11. Tožena stranka torej v okviru pooblastila iz 19. člena ZOdv ob njegovi ustavnoskladni razlagi za varstvo z njene strani opredeljenega javnega interesa nima pravice pravno nevezanega političnega veta na spremembe OT, ki jih

2 Prvi odstavek 137. člena določa: „Odvetništvo je kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba, ki jo ureja zakon.“

3 Tako tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009, 27. točka obrazložitve.

4 Tako imenovana gola izvršitvena klavzula (brez vsebinskih kriterijev za izvrševanje pooblastila za podzakonsko urejanje) je po ustaljeni ustavnosodni presoji v neskladju z Ustavo, tudi npr. v citirani odločbi U-II-1/09, 26. točka obrazložitve.

5 Če je to izjemoma potrebno, lahko zakonodajalec določi možnost odločanja na podlagi upravne diskrecije (odločanje po prostem preudarku), ki pa je tudi vezana na okvir in namen, za katerega je tako pooblastilo dano (npr. 6. člen Zakona o splošnem upravnem postopku).

predlaga pritožnica. Nasprotno bi *de facto* pomenilo, da se OT in v njej določene cene odvetniških storitev (s posledicami za delovanje odvetništva ter za stranke postopkov) določajo politično, kar pa je iz zgoraj navedenih razlogov pravno nesprejemljivo.

12. Ob tem pa je tudi pritožnici kot nosilki z zakonom zaupanega javnega pooblastila mogoče pritrditi, da pri njegovem izvrševanju ne varuje zgolj parcialnih interesov poklicnega združenja ali skupine, temveč ustavni položaj odvetništva, ki vpliva tudi na pravice strank postopkov pred sodišči, torej na prav tako pomemben vidik javnega interesa (npr. stranki se stroški tudi v primeru uspeha pravde povrnejo le v višini stroškov, ki bi ji pripadli po OT, ne glede na siceršnje stroške zastopanja, v primerih zastopanja po uradni dolžnosti pa pripade odvetnikom le plačilo vezano na višino OT). Nobena od strank pa pri tem ne sme zasledovati zasebnega interesa ali drugih interesov, ki pojmu javnega interesa ne ustrezajo.
13. Glede na navedeno iz ZOdv in OT v povezavi s 137. členom Ustave izhaja, da mora prizadeta stran tega javnopravnega razmerja v primeru kršitve te zakonske ureditve imeti možnost, da to uveljavlja s tožbo in da gre torej v predmetni zadevi za pravni spor, ki ga je treba razrešiti pred pristojnim sodiščem. Naslednje vprašanje, ki ga je treba razrešiti, pa je, ali gre pri sporu, ki iz tega izvira, za pristojnost upravnega sodišča, da o tem odloči na podlagi ZUS-1.
14. Značilnosti predmetnega spora kažejo na to, da za odločanje o vloženi tožbi ni mogoče v celoti uporabiti določb, ki se nanašajo na spor o zakonitosti posamičnega akta kot temeljne oblike upravnega spora (2. do 5. člen ZUS-1). Izhajajoč iz značilnosti nastalega spora ter citiranih določb predpisov je razvidno, da v tem sporu po vsebini ne gre za presojo akta, izdanega v postopku, ki bi ga vodila tožena stranka o zahtevi pritožnice kot stranke postopka pred toženo stranko ali po uradni dolžnosti, torej v položaju oblastvene nadrejenosti in podrejenosti obeh strank. Zato ne more iti za spor o zakonitosti posamičnega akta v upravnem sporu, prav tako pa tudi ne za subsidiarni spor o varstvu človekovih pravic pritožnice (2. in 5. člen oziroma 4. člen ZUS-1).
15. Podlago za odločitev v tem upravnem sporu daje tretji odstavek 7. člena ZUS-1, ki določa, da v upravnem sporu „*odloča sodišče o javnopravnih sporih med državo in lokalnimi skupnostmi, med lokalnimi skupnostmi ter o sporih med njimi in nosilci javnih pooblastil, če zakon tako določa ali če ni z ustavo ali zakonom zagotovljeno drugo sodno varstvo.*“ V obravnavani zadevi so pogoji za to sodno varstvo podani: gre za spor, ki izvira iz javnopravnega razmerja med nosilcem javnega pooblastila (pritožnico) in državo (toženo stranko). V zvezi s tem javnopravnim sporom med pritožnico in toženo stranko drugo sodno varstvo ni podano.<sup>6</sup>

6 Tovrstni spori so poznani tudi v drugih pravnih ureditvah; o tem v ureditvi in sodni praksi Zvezne

### *O legitimaciji strank in merilih presoje*

16. Pritožnica je ena od strani tega razmerja, ki je upravičena nasprotovati neutemeljeni zavrnitvi soglasja s strani tožene stranke, saj se s tem onemogoča uresničitev njenega javnega pooblastila za sprejetje oziroma spreminjanje OT.<sup>7</sup> Pri tem torej ne gre za varstvo interesa odvetnikov kot članov Odvetniške zbornice (pritožnice), temveč za varstvo njenega zakonskega, ustavno skladnega položaja v postopku oblikovanja OT. Prav njen avtonomni položaj posebne pravne osebe kot nosilca javnega pooblastila ji tudi daje upravičenje do tožbe na podlagi 7. člena ZUS-1.
17. Pritožnica je torej upravičena zahtevati, da sodišče presodi v sporu, v katerem mora utemeljiti potrebo po sprejetju sprememb OT, ki izvira iz zahtev po izvrševanju njenega javnega pooblastila v skladu z zagotavljanjem ustavno zahtevanega položaja odvetništva (ter kot navedeno posledično tudi varstva položaja strank sodnih postopkov) in je utemeljena na navedeni določbi 13. člena OT. Po drugi strani pa je tožena stranka upravičena in dolžna utemeljevati razloge, zaradi katerih s predlagano spremembo soglaša ali pa ji utemeljeno nasprotuje v okvirih in na podlagi ZOdv, OT in Ustave. Pri tem se – kot navedeno – slednje ne sme omejiti zgolj na zatrjevanje politične diskrecije, pa tudi ne zgolj na izkazovanje, da taka odločitev ni bila samovoljna (arbitrarna). Tožena stranka na ta način izpolnjuje svojo obveznost iz javnopravnega razmerja do pritožnice, saj je svoje soglasje ali zavrnitev na podlagi 19. člena ZOdv in 13. člena OT dolžna podati v razumnem roku, hkrati pa mora biti omejevanje izvrševanja javnega pooblastila s strani pritožnice – kot že navedeno – utemeljeno v neizpolnjevanju predpisanih pogojev, oziroma, če ima za to tožena stranka v okviru navedenih pravnih norm polje lastne (diskrecijske) presoje, v razumnih in stvarnih razlogih, ki izkazujejo obstoj za tako omejevanje potrebnega javnega interesa skladno z navedenimi predpisi. S tega vidika so tako lahko tudi pomembni argumenti o tem, da je sprememba potrebna ali nedopustna zaradi ekonomskih okoliščin, zastarelosti cen, primerljivih sprememb, ki vplivajo na položaj odvetništva, dostopa državljanov do pravne pomoči itd.<sup>8</sup>
18. V danem primeru gre torej za javnopravni spor, v katerem sta soočeni stranki javnopravnega razmerja, ki sta glede na 19. člen ZOdv v medsebojno prirejenem položaju. Naloga sodišča je torej v tem, da v okviru tega spora presodi, ali je bilo glede na argumente strank ter ugotovljene dejanske okoliščine ravnanje tožene

---

republike Nemčije npr. K. Rennert v VWGO Kommentar, 14. Auflage, C. H. Beck, Muenchen 2014, str. 138-139.

7 Tudi Ustavno sodišče je pritožnici priznalo pravni interes za izpodbijanje zakonske ureditve, ki je bila v nasprotju z zahtevami 137. člena Ustave sprejeta brez njenega sodelovanja, glej odločbo št. U-I-2/51 z dne 3. 12. 2015, 11. točka obrazložitve.

8 Kot izhaja tudi že iz same OT, so nekateri od teh vidikov že vključeni v sam OT kot okoliščine, ki narekujejo njeno spremembo (v vrednosti točke). Na navedeno določbo OT je vezana tudi tožena stranka, ki je tudi sama dala soglasje k njeni uveljavitvi.

stranke v zakonskem okviru in skladno s pravilno razlago 19. člena ZOdv ter 13. člena OT pravilno in zakonito, ob podanih ustreznih tožbenih zahtevkih strank pa tudi o drugih vprašanjih, povezanih z uresničevanjem tega javnopravnega razmerja.

### ***O pooblastilih sodišča***

19. ZUS-1 ne vsebuje posebne določbe o tem, na kakšen način se vodi javnopravni spor iz tretjega odstavka 7. člena ZUS-1. Glede na okoliščine tega spora predmet presoje sodišča ni zakonitost posamičnega akta tožene stranke, saj ZOdv ne predvideva odločitve tožene stranke o podelitvi ali zavrnitvi soglasja v posebnem postopku in v obliki formalnega posamičnega akta, zato tudi postopka ni ustrezno voditi kot da gre za spor o upravnem aktu (2. člen ZUS-1).<sup>9</sup> Tudi v predmetni zadevi je zavrnitev soglasja (izpodbijani akt) oblikovan zgolj kot dopis ministra predsedniku Odvetniške zbornice. Glede na vsebino gre tako za spor *sui generis* zoper toženo stranko, ki je zavrnila soglasje k predlagani spremembi OT, in za presojo zakonitosti takega dejanja oziroma opustitve. Zato je za odločanje v tem sporu treba uporabiti ustrezne določbe ZUS-1.<sup>10</sup>
20. Glede na značilnost tega spora tudi morebitni uspeh pritožnice (tožnika v tem sporu) tako ne bi vodil do spremembe akta ministra (tožene stranke) s strani sodišča v sporu polne jurisdikcije, temveč k ugotovitvi nezakonitosti ravnanja tožene stranke ter naložitvi obveznosti, da se vzpostavi zakonito stanje (npr. da je za uresničitev svoje obveznosti iz tega javnopravnega razmerja tožena stranka dolžna podati soglasje k predlagani spremembi OT, če ne izkaže utemeljenosti razlogov za njegovo zavrnitev). Ali je mogoče na podlagi tožbenih predlogov pritožnice sklepati, da so tovrstni tožbeni zahtevki že podani, ali pa je na podlagi razjasnitve procesne situacije s tem sklepom ob ustreznem procesnem vodstvu treba strankam omogočiti natančnejšo opredelitev njihovih predlogov, je v presoji sodišča prve stopnje.
21. Ker torej pritožba utemeljeno nasprotuje ugotovitvi sodišča prve stopnje, da gre za izpodbijanje posamičnega akta, utemeljenega na politični diskreciji, je Vrhovno sodišče na podlagi 77. člena ZUS-1 v povezavi z 82. členom ZUS-1 pritožbi ugodilo ter izpodbijani sklep sodišča prve stopnje razveljavilo in mu vrnilo zadevo, da opravi nov postopek. V tem postopku bo moralo izvesti

---

9 Tudi ob uspehu v upravnem sporu akta ni mogoče odpraviti in zadeve vrniti v postopek toženi stranki, kot to velja za spore na podlagi 2. člena ZUS-1.

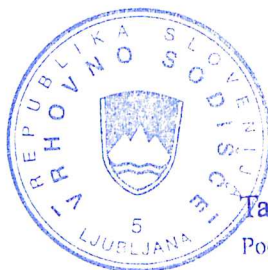
10 V tem smislu tudi drugi odstavek 4. člena ZUS-1, ki določa: „Če se v upravnem sporu izpodbijajo dejanja javne oblasti, se v postopku uporabljajo določbe tega zakona, ki se nanašajo na izpodbijanje upravnega akta.“

glavno obravnavo ter po njej vsebinsko odločiti na podlagi tretjega odstavka 7. člena ZUS-1, ob upoštevanju stališč Vrhovnega sodišča, izraženih v predmetnem sklepu, če bo ugotovilo, da so za to izpolnjene vse procesne predpostavke.

Ljubljana, 12. september 2018

Predsednik senata:

Peter Golob, l.r.



Ta prepis je soglasen z izvornikom.  
Podpis pristojnega delavca sodišča