

Državna svetnica
Bojana Potočan

Številka: 740-01-3/2022/1
Ljubljana, 24. 5. 2022

Gospod
Alojz Kovšca
predsednik
Državnega sveta Republike Slovenije

Državna svetnica Bojana Potočan, na podlagi 68. člena Poslovnika Državnega sveta (Uradni list RS, št. 70/08, 73/09, 101/10, 6/14, 26/15, 55/20, 123/20 in 67/22), vlagam:

- **Pobudo za sprejem Zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti petega odstavka 17. člena Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19).**

Državna svetnica
Bojana Potočan, l.r.

Priloga:

- Predlog zahteve za začetek postopka za oceno ustavnosti

ZAHTEVA

- za začetek postopka za oceno ustavnosti petega odstavka 17. člena Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19),
- za prednostno obravnavo.

Obrazložitev:

I. Izpodbijana določba

Skladno s prvim odstavkom 17. člena Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/96 – odl. US, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14, 8/16 – odl. US, 46/16 in 36/19, v nadaljevanju: ZOdv) je odvetnik upravičen do plačila za svoje delo in do povračila stroškov v zvezi z opravljenim delom po odvetniški tarifi. Veljavna Odvetniška tarifa (Uradni list RS, št. 2/15, v nadaljevanju: OT) določa način vrednotenja, obračunavanje in plačilo odvetniških storitev in izdatkov, ki so jih stranke oziroma naročniki storitev dolžni plačati odvetnikom oziroma odvetniškim družbam. Odvetniško tarifo, skladno z 19. členom ZOdv, sprejema Odvetniška zbornica Slovenije po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za pravosodje. OT vrednoti opravljene storitve glede na določene elemente (vrsta postopka, vrednost spornega predmeta, opravljeno dejanje ali storitev), ne razlikuje pa med tem, ali je odvetnik storitev opravil »na trgu« ali ker je bil postavljen po uradni dolžnosti oziroma ker je izvajal storitve brezplačne pravne pomoči. Razlikovanje izhaja iz petega odstavka 17. člena ZOdv, ki določa, da je odvetnik, postavljen po uradni dolžnosti, in odvetnik, ki izvaja storitve brezplačne pravne pomoči, upravičen do plačila za svoje delo v višini polovice zneska, ki bi mu pripadal po odvetniški tarifi, ter da so v teh primerih morebitni dogovori po drugem odstavku 17. člena ZOdv nični.

Številni odvetniki¹ in Odvetniška zbornica Slovenije² že dalj časa opozarjajo na ustavno spornost petega odstavka 17. člena ZOdv, vendar se je Ustavno sodišče doslej opredelilo samo glede skladnosti izpodbijane določbe s 74. členom Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ62a, v nadaljevanju: Ustava). Iz obrazložitve odločbe št. U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009 izhaja, da je treba ločiti položaj, ko odvetniki delujejo na trgu ter prosto iščejo in sprejemajo stranke, od položaja, ko delujejo v okviru obveznega sistema zastopanja po uradni dolžnosti v kazenskih postopkih in v okviru obveznega sistema zagotavljanja brezplačne pravne pomoči - v tem delu odvetniki ne opravljajo svobodne gospodarske dejavnosti, temveč opravljajo dolžnosti države, po njenem

¹ Gl. npr. Andreja Dajčman: Zakaj smo samo odvetniki primorani delati po polovični ceni?, Odvetnik - številka 74 (1), letnik 2016; mag. Igor Karlovšek: Saga o točki in tarifi, Odvetnik - številka 81 (3), letnik 2017; Petra Janželj: Problemi priglasitve in odmere stroškov pooblaščenecv po ZBPP, Odvetnik - številka 96 (3), letnik 2020.

² Gl. zadeve št. U-I-74/21, Up-248/21; U-I-436/18, Up-1070/18; U-I-406/20, Up-1070/20; U-I-85/20, Up-333/20; U-I-86/20, Up-334/20; U-I-1/16, U-I-2/15

pooblastilu in ob plačilu iz državnih sredstev, zato v tem delu določanje cen odvetniških storitev ne more biti v neskladju s prvim odstavkom 74. člena Ustave.

II. Očitane kršitve Ustave

Vlagatelj poziva Ustavno sodišče, da določbo petega odstavka 17. člena ZOdv prouči z vidika skladnosti z 2., 14., 15., 22., 23., 33., 34., 74. in 137. členom Ustave in ugotovi, da izpodbijana določba ni v skladu z Ustavo.

Določba petega odstavka 17. člena ZOdv, ki je predstavljena uvodoma, vpliva tako na položaj odvetnikov kot na položaj posameznikov, ki koristijo njihove storitve, pri čemer posega v ustavno zagotovljene pravice obeh, kar bo podrobneje obrazloženo v nadaljevanju. Izpodbijana določba pomeni, da so odvetniki v primeru zastopanja po uradni dolžnosti ali izvajanja brezplačne pravne pomoči plačani polovico manj, kot če bi isto storitev opravljali za stranko »na trgu«, zato je v neskladju z načeli pravne in socialne države (2. člen Ustave), enakosti pred zakonom (14. člen), ter nedopustno posega v pravici do zasebne lastnine (33. člen) in osebnega dostojanstva (34. člen) ter v načelo samostojnosti in neodvisnosti odvetništva (prvi odstavek 137. člena). Posredno posega tudi v načela varstva osebnih svobode (19. člen), enakega varstva pravic (22. člen), pravico do sodnega varstva (23. člen) in pravna jamstva v kazenskem postopku (29. člen), saj strankam, ki jih odvetnik zastopa po uradni dolžnosti ali v okviru dodeljene brezplačne pravne pomoči, v sodnih postopkih ne zagotavlja ustreznega dostopa do odvetniških storitev. Obenem pomeni nesorazmeren poseg v svobodno gospodarsko pobudo odvetnikov (prvi odstavek 74. člena), ki ni skladen z zahtevami iz 15. člena Ustave. Ustavno sodišče je sicer v zadevi št. U-II-1/09 presojalo skladnost izpodbijane ureditve s 74. členom Ustave, vendar pa ob tem ni vzelo v ozir okoliščin, zaradi katerih izpodbijana ureditev prekomerno posega v položaj odvetništva kot ustavne kategorije in pomeni nedopustno omejevanje pravice do učinkovitega sodnega varstva in enakega varstva pravic. Prav tako problematike ni obravnavalo z vidika pravice do osebnega dostojanstva in z vidika enakosti pred zakonom.

Prosta izbira odvetnika pomeni uresničitev načela enakopravnosti. Nedvomno je, da ima plačilo za delo pomemben vpliv na celo vrsto elementov, ki vplivajo na kakovost opravljene storitve, od tega, kdo se odloči za opravljanje določenega dela do delovne motivacije. Če naj bodo človekove pravice v sodnih postopkih v enaki meri zagotovljene tudi socialno šibkejšim osebam, jim mora biti omogočena čimbolj dejanska enakost pred zakonom, pri čemer peti odstavek 17. člena ZOdv ustvarja najmanj videz neenakosti, kar je za pravno državo vsaj tako nevarno kot dejanska neenakost.

Z varčevalnimi ukrepi država ne more in ne sme na nedopusten način posegati v ustavno zajamčene človekove pravice in temeljne svoboščine. S prepolovitvijo tarife, kot to določa peti odstavek 17. člena ZOdv, ob določitvi obveznega nudenja brezplačne pravne pomoči in zastopanja po uradni dolžnosti (gl. četrti odstavek 5. člena ZOdv) v primerih, ko seznam zagovornikov po uradni dolžnosti ter seznam odvetnikov, ki izvajajo storitve brezplačne pravne pomoči, ne zadoščata za izvajanje institutov zagovorništva oziroma brezplačne pravne pomoči, izpodbijana določba grobo in prekomerno posega v ustavne določbe, ki varujejo samostojnost in

neodvisnost odvetništva, osebno in človekovo dostojanstvo ter načela pravne države. Ob tem velja izpostaviti, da so razlogi za tak poseg prenehali, zato je znižanje plačila na polovico očitno prekomerno in nesorazmerno in zato v nasprotju z načelom pravne države iz 2. člena Ustave.

III. Razlogi za izpodbijanje

1. Nedopusten poseg v pravico do osebnega dostojanstva (34. člen Ustave)

Človekovo življenje, njegova fizična in psihična celovitost ter dostojanstvo so vrednote, ki se v hierarhiji človekovih pravic nahajajo najvišje in so kot take zavarovane v mnogih mednarodnih instrumentih.³ Človekovo dostojanstvo postavlja temelje za uresničevanje vladavine prava v svobodni demokratični državi⁴ in sodi med temeljne kolektivne dobrine vsakokratne družbe.⁵ Kršenje človekovega dostojanstva ene osebe lahko poseže v človekovo dostojanstvo vseh ljudi.

Vrednota človekovega dostojanstva kot temelj slovenskega pravnega reda izhaja že iz uvodnih določb Ustave, saj sta demokratičnost in vladavina prava brezpogojno povezani s človekovim dostojanstvom,⁶ v 34. členu pa Ustava določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. Pomemben dejavnik človekovega dostojanstva je tudi zaposlitev in primerno plačilo za opravljeno delo.

Pravica do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave posamezniku zagotavlja priznanje njegove vrednosti, ki mu gre kot človeku, in iz katere izvira njegova sposobnost samostojnega odločanja. Možnost doseganja položaja in ugleda pri poklicnem udejstvovanju sta neločljiva elementa, ki opredeljujeta dostojanstvo in osebnost posameznika.⁷ V odločbi št. U-I-84/15 je Ustavno sodišče izrazilo stališče, da bi z vidika te ustavne določbe lahko bilo upoštevno, če bi zakonska določba preprečevala opravljanje določenega dela ali dejavnosti na način, da bi omejevala možnosti razvoja posameznikovih delovnih sposobnosti ali da bi negativno vplivala na ugled opravljanja posameznega dela ali dejavnosti.

Izrazito podcenjevanje vrednosti opravljenega dela v primeru zastopanja po uradni dolžnosti in zastopanja v okviru izvajanja brezplačne pravne pomoči, kot izhaja iz petega odstavka 17. člena ZOdv, nedvomno pomeni degradacijo oseb, ki to delo opravljajo, s tem pa tudi krnitev njihovega dostojanstva. To se zrcali tudi na stranke, ki jih odvetniki zastopajo po uradni dolžnosti ali v okviru izvajanja brezplačne pravne pomoči, saj slednje preizkusi vrednotenje opravljenih storitev dojemajo kot izraz nespoštovanja do njih in do njihove zadeve.

³ Podrobneje gl. odločba Ustavnega sodišča št. Up-555/03, Up-827/04 z dne 6. 7. 2006.

⁴ Jernej Letnar Čerňič: Človekovo dostojanstvo kot temelj vladavine prava v slovenski družbi, Bogoslovni vestnik 78 (2018) 1.

⁵ Šturm, Lovro. 2002. Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije (str. 362).

⁶ Gl. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011; prav tako: Jernej Letnar Čerňič: Človekovo dostojanstvo kot temelj vladavine prava v slovenski družbi, Bogoslovni vestnik 78 (2018) 1.

⁷ Tako Ustavno sodišče v odločbi U-I-84/15, 24. točka obrazložitve; primerjaj tudi z odločbo št. U-I-218/07 z dne 26. 3. 2009, 11. točka obrazložitve, in odločbo Up-183/97 z dne 10. 7. 1997, 24. točka obrazložitve.

Plačilo, ki ga za opravljanje odvetniških storitev po uradni dolžnosti in v okviru izvajanja brezplačne pravne pomoči določa peti odstavek 17. člena ZOdv, je namreč izrazito prenizko glede na opravljeno delo, tako da pomeni poseg v človekovo in osebno dostojanstvo izvajalcev, saj jim ne omogoča niti minimalnega življenjskega standarda. Pri tem velja upoštevati tudi, da je bila vrednost odvetniške točke do nedavnega na ravni cen 2003 ter da je pri zastopanju v okviru brezplačne pravne pomoči vrednost predmeta večinoma nizka, zato s prepolovitvijo plačil po tarifi pride do izrazite podcenitve vrednosti opravljenega dela. Prav tako se ne sme zanemariti dejstvo, da odvetnik v teh primerih plačilo prejme šele, ko je storitev, za katero je bil postavljen, opravljena v celoti⁸, zaradi česar pri plačilu za posamezna dejanja (opravila) v postopku prihaja tudi do večletnega odloga plačila. Ne nazadnje velja upoštevati tudi značilnosti zadev, v katerih odvetniki opravljajo storitve po uradni dolžnosti ali v okviru izvajanja brezplačne pravne pomoči. Tako je npr. Varuh človekovih pravic opozoril⁹, da nudenje pravne pomoči strankam, ki so upravičenci do brezplačne pravne pomoči, zahteva več časa in razlag strankam, saj gre praviloma za osebe, ki so slabše funkcionalno pismene in se tudi težje znajdejo pri uveljavljanju svojih pravic, zato mora odvetnik, poleg nudenja pravne pomoči, stranki dodatno pojasnjevati tudi njene pravice iz naslova brezplačne pravne pomoči in pravne posledice dodelitve brezplačne pravne pomoči v odvisnosti od uspeha stranke v sodnem postopku. To za odvetnika nedvomno pomeni dodatno delo v primerjavi z obravnavanjem stranke, ki odvetniške storitve plača sama.

Ob siceršnjem odpravljanju varčevalnih ukrepov, ki so zaradi takrat zaostrenih ekonomskih in javnofinančnih razmer bili sprejeti v času sprejemanja izpodbijane določbe, deluje znižanje plačila za odvetniške storitve, kot ga določa izpodbijani peti odstavek 17. člena ZOdv, kot simbolična degradacija tako odvetništva kot dostopnosti do kvalificiranega zastopanja po odvetniku in s tem tudi degradacija pomena zaščite pravic in interesov strank, ki jih v sodnih postopkih zastopajo odvetniki po uradni dolžnosti ali v okviru izvajanja storitev brezplačne pravne pomoči. S tem je ogrožena vloga odvetništva pri zagotavljanju pravne države in posledično tudi uresničevanje načela pravne države. Odvetniki namreč ravno prek institutov zastopanja po uradni dolžnosti in izvajanja brezplačne pravne pomoči uresničujejo načelo pravne države tudi v situacijah, ko si posameznik zaradi finančnih omejitev v sodnih postopkih ne zmore zagotoviti pravne pomoči odvetnika. Z oslavitvijo moči odvetniškega poklica, z njegovo marginalizacijo, ki sledi iz izpodbijane določbe, država ustvarja okolje, v katerem posamezniki za zaščito svojih pravic in interesov ne bodo imeli enake moči, zato postaja pravica do dostopa do sodišča in pravica do obrambe z zagovornikom zgolj črka na papirju.

⁸ Tako je, npr. skladno s prvim odstavkom 40. člena ZBPP, izvajalec brezplačne pravne pomoči pristojni strokovni službi za brezplačno pravno pomoč dolžan predložiti izpolnjeno napotnico v 15 dneh po opravljeni storitvi. Po ustaljeni sodni praksi Upravnega sodišča RS je v primeru, če je brezplačna pravna pomoč dodeljena za določen sodni postopek (npr. delovnopravni spor) na prvi stopnji, šteti, da je zadnja storitev opravljena, ko stranka prejme sodbo sodišča prve stopnje (gl. sodba Upravnega sodišča RS št. I U 1770/2018-14 z dne 21. 5. 2020). V vmesnem času odvetnik, ki izvaja storitev brezplačne pravne pomoči, »zalaga« svoja sredstva, saj plačila in povračil stroškov ne prejema sproti. Podobno se tudi v primerih, ko odvetnik zastopa po uradni dolžnosti v kazenskem postopku, nagrada in stroški odmerijo praviloma ob zaključku sojenja.

⁹ Dopis Varuha človekovih pravic št. 15.3-182021-5-BR z dne 10. 11. 2021, povzeto po osnutku Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o odvetništvu (EVA 2021-2030-0043) - skrajšani postopek - predlog za obravnavo, novo gradivo št. 1 (št. dokumenta 007-546/2021 z dne 19. 1. 2022).

2. Občutno prenizko plačilo kot poseg v samostojnost in neodvisnost odvetništva (prvi odstavek 137. člena Ustave)

Odvetništvo ima v vsaki pravni in demokratični državi posebno vlogo in pomen. Vloga odvetnika je zlasti pomembna v okviru izvrševanja sodne oblasti.¹⁰ Ustava v prvem odstavku 137. člena določa, da je odvetništvo kot del pravosodja samostojna in neodvisna služba, ki jo ureja zakon. ZOdv je bil sprejet 25. marca 1993 in doslej noveliran šestkrat. Ustavno sodišče je pri odločanju v zadevi št. U-I-212/03 prepoznalo, da odvetništvo ni gospodarska dejavnost v pravem pomenu besede, ker pa se opravlja odplačno in s pridobitnim namenom v konkurenci z drugimi odvetniki ali gospodarskimi subjekti, jo je mogoče šteti za dejavnost, katere izvajanje varuje 74. člen Ustave.

Skladno s prvim odstavkom 1. člena ZOdv se odvetništvo opravlja kot svoboden poklic. Država lahko v odločitev oseb, ki sicer opravljajo svoboden poklic, poseže tedaj, ko je to potrebno zaradi varovanja interesov oseb, ki morajo uporabljati njihove storitve in da jih morejo uporabljati (tako tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-9/98-68 z dne 16. 4. 1998 (gl. točka 18 obrazložitve)). Vendar pa je Ustavno sodišče ob odločanju v zadevi št. U-II-1/09 izrazilo stališče, da ni dopustno tako zakonsko urejanje odvetniške službe, ki bi kršilo samostojnost in neodvisnost odvetništva.¹¹ Ob tem je navedlo, da se s tarifo, po kateri se določajo način vrednotenja, obračunavanje in plačilo odvetniških nagrad in izdatkov, ki jih mora stranka oziroma naročnik storitve plačati odvetniku, ne določa obvezna cena odvetniških storitev, saj se lahko odvetnik s stranko vselej dogovori za plačilo višjih ali nižjih nagrad. Tarifa je zavezujoča, kadar sodišče določa obveznost povračila stroškov odvetnika stranki, ki je v sporu uspela.¹² V času odločanja Ustavnega sodišča v tej zadevi je bila sicer odvetniška tarifa urejena z Zakonom o odvetniški tarifi (Uradni list RS, št. 67/08, v nadaljevanju: ZOdvT), ki je v 4. členu določal, da se lahko odvetnik s stranko dogovori za plačilo višjih nagrad¹³ ali za plačilo pavšalnih zneskov ali zneskov po porabljenem času, ki so nižji od zakonsko določenih nagrad¹⁴. Vendar pa ima tudi trenutno veljavni ZOdv podobno določbo, ki dopušča, da se odvetnik s stranko dogovori za drugačno (višje) plačilo, kot bi mu šlo po odvetniški tarifi (gl. drugi in tretji odstavek 17. člena ZOdv).

Ob odločanju v zadevi št. U-II-1/09 je Ustavno sodišče nadalje nakazalo možnost, da bi občutno prenizko določena tarifa lahko pomenila nedopustno omejevanje pravice do učinkovitega sodnega varstva tiste stranke, ki je bila v postopku uspešna, čeprav se do tega vprašanja ni izrecno opredelilo.¹⁵ Prav tako je bilo nakazano, da mora biti zagotovljeno, da odvetniki tudi v primerih, ko delujejo kot »agenti« države, ohranijo svojo neodvisnost in da odvisnost od državnih sredstev ne sme biti urejena tako, da bi bilo kršeno načelo samostojnosti in neodvisnosti odvetniškega poklica.¹⁶ V svojem odklonilnem ločenem mnenju so sodnica mag. Marta Klamper ter sodniki dr. Mitja Deisinger, mag. Miroslav Mozetič in Jan Zobec opozorili, da v sfero samostojnosti odvetniške službe sodi tudi način vrednotenja, obračunavanja in plačilo odvetniških

¹⁰ Gl. odločba Ustavnega sodišča št. U-I-371/98-34 z dne 24. 5. 2001 (tč. 8 obrazložitve).

¹¹ Gl. 22. točka obrazložitve odločbe U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009.

¹² Gl. 26. točka obrazložitve odločbe U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009.

¹³ Gl. prvi stavek prvega odstavka 4. člena ZOdvT.

¹⁴ Gl. prvi stavek tretjega odstavka 4. člena ZOdvT.

¹⁵ Gl. sprotna opomba št. 21 v odločbi U-II-1/09-9.

¹⁶ Gl. sprotna opomba št. 24 v odločbi U-II-1/09-9.

nagrad in izdatkov, ki jih mora stranka oziroma naročnik storitve plačati odvetniku. Pri tem je bilo posebej izpostavljeno, da mora biti načelo samostojnosti odvetništva v razumni meri spoštovano tudi, ko plačilo odvetniških storitev (tarifo) določa zakon. Svobodno dogovarjanje tarife je izraz samostojnosti odvetništva, z zakonom predpisana tarifa pa instrument, ki v sodne postopke vnaša stroškovno predvidljivost, kar je vidik načela pravne varnosti.¹⁷ Podobno stališče je bilo izraženo v sklepu št. U-I-2/15.¹⁸

Odvetnik sicer skladno z drugim odstavkom 5. člena ZOdv prosto odloča, ali se bo uvrstil na seznam zagovornikov po uradni dolžnosti oziroma na seznam odvetnikov, ki izvajajo storitve brezplačne pravne pomoči, vendar to ne pomeni, da veljavna ureditev, ki omejuje plačilo za zastopanje po uradni dolžnosti in za storitve brezplačne pravne pomoči, ne more posegati v ustavno varovane človekove pravice ali da je morebitni poseg *apriori* ustavno dopusten. Poleg tega, da poseg v človekovo pravico mora temeljiti na legitimnem, stvarno upravičenem cilju, je treba po ustaljeni ustavnosodni presoji vselej oceniti še, ali je ta v skladu z načeli pravne države (2. člen Ustave), in sicer s tistim izmed teh načel, ki prepoveduje prekomerne posege države tudi v primerih, ko se z njimi zasleduje legitimen cilj (splošno načelo sorazmernosti). Oceno, ali ne gre morda za prekomeren poseg, opravi Ustavno sodišče na podlagi t. i. strogega testa sorazmernosti. Ta test obsega presojo treh vidikov posega: (1) ali je poseg sploh nujen (potreben); (2) ali je ocenjevanji poseg primeren za doseg zasledovanega cilja; (3) ali je teža posledic ocenjevanega posega v prizadeto človekovo pravico proporcionalna vrednosti zasledovanega cilja oziroma koristim, ki bodo zaradi posega nastale (načelo sorazmernosti v ožjem pomenu oziroma načelo proporcionalnosti). Samo v primeru, če preстане vse tri vidike testa, je ustavno dopusten (tako tudi odločba Ustavnega sodišča št. U-I 18/02 z dne 24. 10. 2003, gl. točka 25 obrazložitve). Posebej velja izpostaviti, da je intenzivnost in invazivnost posega v pravico premosorazmerna s trajanjem posega, kar pomeni, da dlje ko traja, tem večji je poseg v pravico.

Kot izhaja iz obrazložitve k 1. členu Predloga zakona o dopolnitvah Zakona o odvetništvu¹⁹, EPA 215-VII, ki je 17. člen ZOdv dopolnil z izpodbijanim petim odstavkom, je bilo zaradi nujnih varčevalnih ukrepov države določeno nižje plačilo za odvetnike, ki opravljajo storitve brezplačne pravne pomoči in zastopanja po uradni dolžnosti. Namen te ureditve naj bi bil, da se dolgoročno omejijo učinki OT za državni proračun, pri čemer se je predlagatelj skliceval na nujne varčevalne ukrepe države.

Zakon o dopolnitvah Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 97/14, v nadaljevanju: ZOdv-D), je bil sprejet v času finančne krize, vendar pa je že v času njegovega sprejemanja bilo na podlagi kazalnikov konjunktura in rasti BDP jasno, da je finančna kriza minila oziroma da bo minila v kratkem. Kljub temu ZOdv-D nima nobenih časovnih ali vsebinskih omejitev niti ne predvideva kasnejše preverbe ustreznosti ukrepa znižanja plačila odvetniških storitev v primeru zastopanja po uradni dolžnosti ali izvajanja brezplačne pravne pomoči, ali kriterijev, ki bi bili podlaga za spremembo tega »interventnega« ukrepa. Tako je slednji, kljub navezovanju na okoliščino, ki bi po svoji naravi morala biti začasna, postal trajne narave.

¹⁷ Gl. točka 8 obrazložitve navedenega ločenega mnenja.

¹⁸ Gl. 12. točka obrazložitve.

¹⁹ Dostopno na: <https://imss.dz-rs.si/IMiS/ImisAdmin.nsf/ImisnetAgent?OpenAgent&2&DZ-MSS-01/9f4b07e22c5d2925e1004ad3ba06b8e3a353cc0115b1d3112f59a5e452d12b33>

Ob tem ni možno spregledati, da so bili v zadnjih letih odpravljeni drugi varčevalni ukrepi, ki so bili zaradi takrat zaostrenih ekonomskih in javnofinančnih razmer²⁰, sprejeti v času sprejemanja ZOdv-D, država pa se zaradi višjih prihodkov proračuna celo odločila zmanjšati davčno obremenitev iz naslova dohodnine²¹. Že nekaj let se namreč povečujeta BDP in prihodki državnega proračuna²². Pri tem leto 2020 pomeni izjemo, ki je bila prehodne narave in povezana z epidemijo in ukrepi za omejevanje epidemije COVID-19. Napoved gospodarske rasti za 2022 in 2023 je pozitivna²³. Izdatki sektorja država se od 2016 naprej vsako leto povečujejo in so se npr. 2017 v primerjavi z 2016 povečali za 325 milijonov evrov, 2018 pa v primerjavi z 2017 za 958 milijonov evrov.²⁴ Po sedmih letih so bili 2019 sproščeni varčevalni ukrepi na področju družinskih prejemkov.²⁵ Za 2022 in 2023 je bil podpisan dogovor o zvišanju povprečnine, in sicer iz 628,20 evra na 645 evrov 2022 in na 647 evrov 2023, kar pomeni 34 milijonov višji izdatek za povprečnino. Prav tako se povečuje masa plač v javnem sektorju in je na medletni ravni med 2018 in 2019 zrasla za 8,3 % (približno 322 milijonov evrov)²⁶, med 2019 in 2020 pa za 11,7 % (492 milijonov evrov)²⁷. Podpisani so bili stavkovni sporazumi, Dogovor o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju ter aneksi h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev, na podlagi katerih so se povišali izhodiščni plačni razredi delovnih mest in nazivov, sproščeno je napredovanje javnih uslužbencev, nekatera delovna mesta pa so bila uvrščena v višje plačilne razrede.²⁸ S 1. julijem 2020 se je začela izplačevati redna delovna uspešnost v skladu z določbami Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 108/09 – uradno prečiščeno besedilo, 13/10, 59/10, 85/10, 107/10, 35/11 – ORZSPJS49a, 27/12 – odl. US, 40/12 – ZUJF, 46/13, 25/14 – ZFU, 50/14, 95/14 – ZUPPJS15, 82/15, 23/17 – ZDOdv, 67/17, 84/18 in 204/21; v nadaljevanju: ZSPJS) in Kolektivne pogodbe za javni sektor (Uradni list RS, št. 57/08, 23/09, 91/09, 89/10, 89/10, 40/12, 46/13, 95/14, 91/15, 21/17, 46/17, 69/17 in 80/18; v nadaljevanju:

²⁰ Gl. npr. Dogovor o odpravi varčevalnih ukrepov v zvezi s povračili stroškov in drugimi prejemki javnih uslužbencev, zamiku izplačilnega dneva plače pri proračunskih uporabnikih ter regresu za letni dopust za leto 2021, Uradni list RS, št. 88/2021.

²¹ Gl. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dohodnini (ZDoh-ZZ), Uradni list RS, št. 39/22.

²² Vir: SiStat; <https://pxweb.stat.si:443/SiStatData/sq/10572>

²³ International Monetary fund, WORLD ECONOMIC OUTLOOK, Annex Table 1.1.1. European Economies: Real GDP, Consumer Prices, Current Account Balance, and Unemployment

²⁴ Vir: Statistični urad Republike Slovenije, <https://pxweb.stat.si:443/SiStatData/sq/10613>

²⁵ <https://www.gov.si/novice/2019-12-23-v-letu-2019-smo-krepili-zaposlitvene-moznosti-in-socialno-varnost-prebivalstva/>; glej tudi: <https://siol.net/posel-danes/novice/po-sestih-letih-konec-varcevanja-na-plecih-starsev-otrok-in-druzin-484305>

²⁶ Vir: Analiza plač v javnem sektorju za leto 2019, 007-534/2020/1.

²⁷ Vir: Analiza plač v javnem sektorju za leto 2020, 007-891/2021/1.

²⁸ Na podlagi 3. decembra 2018 podpisanih stavkovnih sporazumov Dogovora o plačah in drugih stroških dela v javnem sektorju ter aneksov h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev so javni uslužbenci pravico do izplačila višje plače v skladu z aneksi h kolektivnim pogodbam dejavnosti in poklicev glede na uvrstitev delovnega mesta na dan pred uveljavitvijo teh aneksov pridobili postopoma (po en razred s 1. januarjem 2019, s 1. novembrom 2019 in s 1. septembrom 2020). Dodatno so en plačni razred višje bila uvrščena delovna mesta, ki so bila 2017 pred odpravo anomalij uvrščena do vključno 26. plačnega razreda, za dva plačna razreda pa tista, ki so bila uvrščena nad 26. plačnim razredom do vključno tarifnega razreda VII/1 in VII/2, za tri plačne razrede pa tista delovna mesta, ki so bila uvrščena nad 26. plačnim razredom v VIII in IX tarifnem razredu. Tudi delovna mesta določenih pooblaščenih uradnih oseb so bila na podlagi Aneksa h Kolektivni pogodbi za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti ter Aneksa h kolektivni pogodbi za dejavnost poklicnega gasilstva uvrščena za en izhodiščni plačni razred višje. Posledično so se zvišali tudi vsi dodatki, ki se plačujejo v odstotku od osnovne plače.

KPJS)²⁹, in odpravljena omejitev (40 %) za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog. Posebej gre izpostaviti zvišanje odmernega odstotka za dodatke za delo v manj ugodnem delovnem času (dodatek za delo ponoči se je s 30 zvišal na 40 %; dodatek za delo v nedeljo se je s 75 zvišal na 90 %; dodatek za delo na dan, ki je z zakonom določen kot dela prost dan, pa od 1. septembra 2019 znaša 120 % urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca, pred tem pa je znašal 90 %).

Izdatki proračuna iz naslova odprave varčevalnih ukrepov se s tem povečujejo v velikostnih razredih nekaj 100 milijonov evrov, polno plačilo za odvetniške storitve, opravljene po uradni dolžnosti ali v okviru izvajanja storitev brezplačne pravne pomoči, pa bi pomenilo izdatek v višini 7.644.922 evrov.³⁰ V primerjavi s prej predstavljenimi zneski zaradi odprave varčevalnih ukrepov gre za neznamenit znesek. S potekom časa se zato vedno bolj zastavlja vprašanje, ali izpodbijana določba še vedno zasleduje legitimen in stvarno upravičen cilj in ali še vedno predstavlja primeren in sorazmeren ukrep. Prav tako velja upoštevati, da je plačilo iz proračuna omejeno samo v primeru odvetniških storitev, četudi v sodnih postopkih, v katerih slednji storitve opravljajo po uradni dolžnosti ali v okviru brezplačne pravne pomoči, sodelujejo tudi drugi subjekti, na primer sodni izvedenci in tolmači, za katere ne velja omejitev plačila in so oboji plačani v polni vrednosti po tarifi, ki določa plačilo za njihovo delo. Peti odstavek 17. člena ZOdv torej pomeni, da se odvetnike obravnava drugače od ostalih subjektov, ki v istem postopku opravijo storitev v okviru brezplačne pravne pomoči.^{31,32}

3. Nesorazmernost med višino plačila za opravljeno storitev in med storitvijo in vpliv občutno prenizko določenega plačila na dostopnost odvetniških storitev na ekonomsko manj razvitih območjih

²⁹ Do 30. junija 2020 javnim uslužbencem ni pripadal del plače za redno delovno uspešnost (4. člen Zakona o ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za leti 2020 in 2021 ter izredni uskladitvi pokojnin, Uradni list RS, št. 75/19).

³⁰ Gl. osnutek Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o odvetništvu, Novo gradivo št. 1, z dne 19. 1. 2022, EVA 2021-2030-0043.

³¹ Skladno s prvim odstavkom 7. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 96/04 - uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 - odl. US in 19/15) se brezplačna pravna pomoč lahko dodeli za pravno svetovanje, pravno zastopanje in za druge pravne storitve, določene z zakonom, ter kot oprostitev plačila stroškov sodnega postopka. Stroški sodnega postopka pa so izdatki, ki nastanejo med postopkom in zaradi postopka (primerjaj prvi odstavek 151. člena Zakona o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 73/07 - uradno prečiščeno besedilo, 45/08 - ZArbit, 45/08, 111/08 - odl. US, 57/09 - odl. US, 12/10 - odl. US, 50/10 - odl. US, 107/10 - odl. US, 75/12 - odl. US, 40/13 - odl. US, 92/13 - odl. US, 10/14 - odl. US, 48/15 - odl. US, 6/17 - odl. US, 10/17, 16/19 - ZNP-1, 70/19 - odl. US, 1/22 - odl. US in 3/22 - ZDeb), podobno prvi odstavek 92. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 - uradno prečiščeno besedilo)), in med drugim zajemajo tako stroške izvedencev kot stroške tolmačenja in prevajanja.

³² Vrhovno sodišče RS je v zadevi X Ips 27/2018 obravnavalo vprašanje, ali določba petega odstavka 17. člena ZOdv odvetnike, ki izvajajo storitve brezplačne pravne pomoči brez razumnega razloga drugače obravnava od ostalih udeležencev v sodnih postopkih, ki tako kot odvetniki storitve opravljajo na podlagi odločbe sodišča in so zanje v celoti plačani iz proračuna. Revizijo je zavrnilo, pri čemer iz obrazložitve izhaja, da je presojalo zgolj, ali je med navedenimi subjekti prima facie prepoznati enakost, revident pa ni utemeljeval, da znižanje plačila za odvetnika poseže v bistveno enak sistem plačil za delo, zato to ni bilo predmet odločanja.

Med višino plačila za opravljeno storitev in med storitvijo, za katero se zaračunava, mora obstajati neposredna zveza in razumno razmerje, ki pa je z izpodbijano določbo porušeno. Izpodbijana ureditev pomeni prekomeren, nesorazmeren in nerazumen poseg v plačilo za opravljeno storitev, in povzroča onemogočanje ali prekomerno oteževanje uresničevanja vseh tistih ustavnih pravic in svoboščin, ki so neposredno povezane z vlogo in pomenom odvetništva kot ustavne kategorije ali zavoljo varstva katerih je odvetništvu z zornega kota pravne države in njene demokratičnosti dodeljen poseben ustavnopravni status.

Ni sporno, da je položaj odvetnika v primeru zastopanja po pooblastilu («na trgu») nekoliko drugačen kot v primeru zastopanja po uradni dolžnosti in izvajanja brezplačne pravne pomoči in da lahko zakonodajalec pravico do svobodne gospodarske pobude omeji, če to zahteva javna korist. Vendar pa zakonodajalec pri tem veže splošno ustavno načelo sorazmernosti in mora izbrati tak ukrep, ki bo zagotovil učinkovito varstvo javne koristi in hkrati kar najmanj posegel v ustavni pravici iz prvega odstavka 137. člena in iz 74. člena Ustave RS (tako tudi v odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-212/2003, točka 13), zato bi morebitne omejitve morale biti čim bližje normalnim tržnim cenam.

Vidik neodvisnosti odvetništva je treba presojeti tudi skozi vprašanje finančne avtonomije in (primerne) plačila za opravljeno storitev. Pri tem dejstvo, da v primerih zastopanja po uradni dolžnosti in izvajanja brezplačne pravne pomoči odvetnik ne nastopa na trgu, ne sme pomeniti prevladujočega merila pri določanju višine plačila za opravljeno storitev. Ne nazadnje odvetništvo ni organizacija, ki bi delala izključno na ponudbi in povpraševanju, ampak ima izjemno strog etični kodeks in strogo disciplinsko odgovornost.³³

Regulacija cen proizvodov ali storitev na trgu je oblika državne intervencije, ki mora služiti jasno definiranemu javnemu interesu, zato se v sodobnih tržnih ekonomijah uporablja v posebnih primerih. Takšna posebnost mora biti posebej utemeljena s širšim javnim interesom, vzdrževanjem visokih strokovnih standardov ali s posebnostmi tržne strukture, ki bi sicer preveč omejevale učinkovito delovanje zadevnega trga.

Določba petega odstavka 17. člena ZOdv nedvomno pomeni poseg v ceno in trg odvetniških storitev.

V določenih primerih je omejevanje odvetnikove svobode opravljanja poklica sicer lahko na mestu, vendar mora biti opravljeno v skladu z načelom sorazmernosti, pri čemer mora zakonodajalec vzpostaviti primerno ravnovesje med pravicami

³³ Iz ustavnih razprav iz leta 1991 (Nastajanje slovenske Ustave: Izbor gradiv Komisije za ustavna vprašanja 1990-1991, III. zvezek, urednika: dr. Miro Cerar, Gorazd Perenič, Državni zbor Republike Slovenije, 2001, Ljubljana, str. 1053-1054 - 39. seja Komisije za ustavna vprašanja, 28. 11. 1991) izhaja, da naj bi minister za pravosodje določal pogoje odvetništvu npr. glede tarife (ni bilo rečeno, da določa tarifo, temveč njene pogoje: "Pravosodni minister določa pogoje odvetništvu, tako pri tarifi kot [verjetno pravilno: , ko]") gre za to, da odvetništvo ni tržna dejavnost. Odvetništvo ni organizacija, ki bi delala izključno na ponudbi in povpraševanju, ampak ima izjemno oster kodeks etike in strogo disciplinsko odgovornost.", povzeto po obrazložitvi Sklepa o zahtevi Državnega zbora Republike Slovenije, da Ustavno sodišče Republike Slovenije presodi, ali bi z odložitvijo uveljavitve Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvetništvu (ZOdv-C), EPA 248-V ali zaradi njene zavrnitve na referendumu lahko nastale protiustavne posledice.

posameznika na eni ter javnim interesom na drugi strani. Iz raziskave, ki so jo opravili dr. Boštjan Brezovnik, dr. Žan Jan Oplotnik ter dr. Franjo Mlinarič³⁴, je možno ugotoviti, da obstoječa odvetniška tarifa v Sloveniji neupravičeno izčrpa manjše odvetniške pisarne, ki zagotavljajo učinkovito pokritost z mrežo odvetniških storitev za prebivalstvo in manjša podjetja. S tem je ogrožena tudi ekonomska samostojnost in neodvisnost odvetniških pisarn ter nedopustno omejena pravica do učinkovitega sodnega varstva za tiste stranke, ki so v postopku uspešne.

Izsledki omenjene študije kažejo, da ZOdv trenutno ne ponuja primernih vzvodov za regulacijo odvetništva, kar naj bi se kazalo v izrazito negativnih trendih poslovanja odvetniških družb. Kumulacija negativnih učinkov neupravičenega oviranja prilagoditev cen na nivo poštene tržne cene odvetniškega dela naj bi se izrazito pokazala po letu 2004. Analiza celotne populacije, segmentirane po doseženi neto profitni marži (negativna, nizka (0–10 %), srednja (10–30 %) ter visoka (nad 30 %)), je pokazala izrazit porast deleža odvetniških pisarn, ki so poslovale z negativno ali nizko neto profitno maržo. Tako je do leta 2004 izkazovalo izgube okoli 3 % odvetniških pisarn, nizko neto profitno maržo okoli 10 % odvetnikov, prevladovala pa je srednja marža (blizu 40 % odvetnikov) ter visoka (okoli 50 % odvetnikov). Od leta 2004 do 2014 pa se poslovanje z izgubo skoraj potroji, medtem ko se delež odvetniških pisarn z nizko neto profitno maržo skoraj podvoji. Vzorec najbolj ekonomsko občutljivih odvetniških pisarn s prometom pod 50.000 EUR pokaže še nekoliko slabše rezultate, saj delež odvetnikov z negativnim poslovnim izidom narašča že od leta 1999, do 2014 pa se je povečal za skoraj 5 krat. Tako najbolj ogroženi skupini odvetnikov (s prometom do 50.000 EUR) skupaj predstavljata že skoraj 30 % odvetniških pisarn. Rezultati pa se dodatno poslabšajo, če iz vzorca izvzamemo večje regionalne centre, kot so: Ljubljana, Koper, Nova Gorica in Celje.

Ekonomska analiza stanja odvetništva v Sloveniji je pokazala, da kar četrtini odvetniških pisarn grozi prenehanje delovanja. Ob tem velja opozoriti, da so predstavljeni rezultati nujno povezani z podvrednotenjem odvetniških storitev v primeru zastopanja po uradni dolžnosti in pri izvajanju brezplačne pravne pomoči, saj je bil med 2009 in 2015 postavljen ali dodeljen odvetnik na podlagi takrat veljavnega ZOdvT upravičen do nižjega plačila za svoje storitve. Vrednotenje odvetniških storitev po ZOdvT se je navezovalo na vrednost spornega predmeta tako, da je glede na vrednost spornega predmeta bila določena vrednost storitve s količnikom 1, ta pa je bila zatem uporabljena pri določitvi plačila za opravljeno storitev, pri čemer je bila glede na zahtevnost vsaka storitev ovrednotena v določenem količniku, ki je lahko bil nižji ali višji od 1. Če je storitev opravljen ali dodeljen odvetnik, je 36. člen ZOdvT določal posebne – nižje – vrednosti za količnik 1, v primerih, če je vrednost spornega predmeta presegala 3.000 evrov, če so nagrade pri posamezni tarifni številki bile določene v nespremenljivi vrednosti, pa je tarifni del določal, da dobi postavljen ali dodeljen odvetnik polovico tako določene nagrade, v primeru nagrade, določene v razponu, pa polovico srednje vrednosti tako določene nagrade.

Podcenitev odvetniških storitev se je torej že pokazala kot pomemben dejavnik eksistenčnih težav odvetnikov ter pri njih zaposlenih oseb (odvetniški kandidati, odvetniški pripravniki ter administrativno osebje). Odvetniška zbornica Slovenije opozarja, da bo zapiranje odvetniških pisarn bistveno vplivalo na ustrezno pokritost z

³⁴ Odvetništvo in odvetniška tarifa v Sloveniji / avtorji Boštjan Brezovnik, Žan Jan Oplotnik, Franjo Mlinarič, Univerzitetna založba Univerze v Mariboru, 2017

mrežo odvetniških storitev, še posebej na ekonomsko manj razvitih območjih, kjer pretežno delujejo najmanjši subjekti, hkrati pa upad števila odvetnikov pomembno vpliva tudi na zagotavljanje zastopanja po uradni dolžnosti v kazenskih postopkih in zagotavljanje brezplačne pravne pomoči.³⁵ Izpodbijana ureditev zato pomembno vpliva tudi na položaj strank, ki jih v sodnem postopku zastopa odvetnik po uradni dolžnosti ali v okviru brezplačne pravne pomoči.

4. Ustavna neskladnost izpodbijane določbe z vidika enakosti pred zakonom (14. člen Ustave)

Kot je Ustavno sodišče že večkrat pojasnilo, splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave zahteva, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako.³⁶ Če zakonodajalec takšne položaje ureja različno, mora za razlikovanje obstajati razumen razlog, ki izhaja iz narave stvari.

Udejanjanje načela enako(pravno)sti in njegova uporaba v pravu zahtevata odgovore na vprašanja o tem, katere karakteristike ali pojavne oblike razlikovanja so odločujoče in zakaj; nadalje, kaj je odločujoča razlika, ki upravičuje različno obravnavanje, in končno, katere razloge je moč upoštevati, da posameznike obravnavamo različno.³⁷ Za presojo o tem, katere podobnosti in razlike v položajih so bistvene, je poleg predmeta pravnega urejanja treba upoštevati tudi vrednostno merilo primerjave, glede na katero se položaja primerjata (*tertium comparationis*).³⁸ Pri primerjavi različnih položajev je torej treba upoštevati relevantne okoliščine, ki izhajajo iz narave predmeta obravnavanja in skrbno določiti, katere so bistvene značilnosti primerjanih položajev.

V primeru vprašanja, ali je ustavno skladna uzakonitev nižjega plačila za odvetniške storitve, opravljene po uradni dolžnosti ali v okviru brezplačne pravne pomoči, je treba kot bistven element obravnavati opravljeno storitev oz. vsebino opravljene storitve, ne pa, kdo je plačnik. Slednje je lahko le pomožni kriterij, nikakor pa ne bi smelo biti odločujoče. Namreč, ne glede na to, kdo je plačnik, med storitvijo, ki jo nudi odvetnik, ki stranko zastopa po uradni dolžnosti ali v okviru izvajanja brezplačne pravne pomoči, in storitvijo, ki jo stranki nudi po pooblastilu («na trgu»), ne smejo obstajati razlike glede obsega, skrbnosti in kakovosti. Odvetnik je v vseh navedenih primerih zavezan delo opraviti z enako stopnjo skrbnosti in kakovosti. Tako izhaja tudi iz sklepa Vrhovnega sodišča v zadevi št. X Ips 36/2017, ki je označilo kot nesprejemljivo, da bi bila kakovost odvetniške storitve, ki je opravljena v okviru dodeljene brezplačne pravne pomoči, nižja izključno zaradi nižjega plačila zanjo.³⁹

³⁵ Gl. osnutek Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o odvetništvu (EVA 2021-2030-0043) - skrajšani postopek - predlog za obravnavo, novo gradivo št. 1 (št. dokumenta 007-546/2021 z dne 19. 1. 2022).

³⁶ Gl. npr. odločbe U-I-177/15-8 z dne 5. 5. 2016 (tč. 8), U-I-255/13-15 z dne 18. 2. 2016 (tč. 10), U-I-68/04-14 z dne 6. 4. 2006 (tč. 14).

³⁷ Gl. Šturm, Lovro. 2002. Komentar Ustave Republike Slovenije. Ljubljana: Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije. Prav tako sodba Vrhovnega sodišča RS, št. II Ips 85/2021 z dne 9. 2. 2022.

³⁸ Tako npr. U-I-147/12 z dne 29. 5. 2013 (tč. 19).

³⁹ »Kolikor iz revizije izhaja, da je kvaliteta odvetniške storitve, ki je opravljena v okviru dodeljene brezplačne pravne pomoči (vključno z revidentovo v obravnavanem primeru) a priori nižja izključno zaradi nižjega plačila zanjo, je to nesprejemljivo.«, gl. točka 9 obrazložitve sklepa Vrhovnega sodišča št. X Ips 36/2017 z dne 15. 3. 2017.

Takšno ravnanje bi bilo neetično ter tudi zakonsko in ustavno sporno, saj ne pritiče vlogi odvetnikov, ki jo imajo v pravni državi (2. člen Ustave), in z vidika tega, da jih Ustava opredeljuje kot del pravosodja (137. člen Ustave). Pri zastopanju stranke je namreč odvetnik dolžan ravnati vestno, pošteno, skrbno ter po načelih odvetniške poklicne etike (gl. drugi odstavek 11. člena ZOdv), ne glede na to, ali stranko zastopa po pooblastilu ali na podlagi sklepa sodišča.⁴⁰ Zato tudi ne bi smela obstajati razlika v vrednotenju opravljene storitve, posebej pa ne tako velika, kot jo določa peti odstavek 17. člena ZOdv.

Če bi utemeljitev, ki je uporabljena za omejevanje plačila odvetniških storitev, prenesli tudi na druge primere dejavnosti, ki izhajajo iz »dolžnosti države« in je zanje pooblaščen država ter so plačane iz državnih sredstev, bi vsi, ki državi zagotavljajo storitve, ki spadajo med »njene dolžnosti«, jih država za to pooblasti in so plačani iz državnih sredstev, morali sprejeti, da bodo storitve opravljali po cenah, ki bodo zaradi tega bistveno pod tržno vrednostjo opravljene storitve. Ob tem velja poudariti, da tudi v okviru sistema brezplačne pravne pomoči lahko prosilec sam izbere pooblaščen osebo (gl. prvi odstavek 30. člena Zakona o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 96/04 – uradno prečiščeno besedilo, 23/08, 15/14 – odl. US in 19/15, v nadaljevanju: ZBPP), kar ta položaj približuje položajem, ko odvetniki delujejo na trgu, saj le v primeru, če prosilec ne opravi izbire, izvajalca brezplačne pravne pomoči določi organ za brezplačno pravno pomoč.

Da okoliščina, kdo je plačnik, ni (oziroma ne bi smela biti) bistvena pri vrednotenju opravljene storitve, kaže tudi dejstvo, da vrednotenje storitev sodnih izvedencev, sodnih cenilcev, in sodnih tolmačev, ni odvisno od tega, ali so plačani iz sredstev stranke postopka (v jeziku odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 bi temu rekli: iz opravljanja storitev na trgu) ali pa so plačani npr. iz sredstev brezplačne pravne pomoči – v obeh primerih je namreč delo, ki ga v sodnem postopku opravijo, vrednoteno enako. Ustavno sodišče je ob odločanju v zadevi št. U-I-84/15 navedlo, da sodni izvedenci, cenilci in tolmači v postopku delujejo kot pomočniki sodišča oziroma državnega organa⁴¹ in se njihovo delo navezuje na uresničevanje pravic strank, ki jim gredo že iz Ustave. Slednje velja tudi za odvetnike, ki v primeru zastopanja po uradni dolžnosti in izvajanja brezplačne pravne pomoči državi pomagajo pri uresničevanju njenih pozitivnih obveznosti, izhajajočih iz načela pravne države in drugih ustavno priznanih pravic (tako tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009).

Vrhovno sodišče RS se je sicer ob odločanju o dopuščeni reviziji o vprašanju "Ali določba petega odstavka 17. člena ZOdv odvetnike, ki izvajajo storitve brezplačne pravne pomoči, brez razumnega razloga drugače obravnava od ostalih udeležencev v sodnih postopkih, ki tako kot odvetniki storitve opravljajo na podlagi odločbe sodišča in so zanje v celoti plačani iz proračuna?", v zadevi št. X Ips 27/2018, postavilo na stališče, da je pri primerjavi tam obravnavanih položajev treba upoštevati dejstvo, da so pravne podlage za njihovo plačilo različne, saj se plačilo odvetnikom določa na podlagi OT, plačilo sodnim izvedencem, cenilcem in tolmačem pa v času izdaje izpodbijanega akta (t. j. sodbe Upravnega sodišča Republike Slovenije, št. III U 335/2016-12 z dne 11. 12. 2017) na podlagi Pravilnika o sodnih

⁴⁰ Gl. sklep Vrhovnega sodišča RS, št. X Ips 36/2017 z dne 15. 3. 2017.

⁴¹ Gl. 19. točka obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-84/15 z dne 18. 5. 2017.

izvedencih in cenilcih ter Pravilnika o sodnih tolmačih⁴², izdanega na podlagi zakona. Ob tem je ugotovilo, da zgolj ob primerjavi pravnih podlag med njimi ni mogoče ugotoviti enakosti *prima facie* (gl. 13. tč. obrazložitve), revident pa ni podal navedb, da znižanje plačila po petem odstavku 17. člena ZOdv posega v bistveno enak sistem plačil za dela odvetnika, sodnega izvedenca, cenilca ali tolmača (gl. 14. tč. obrazložitve). Omenjena odločitev torej ne pomeni, da med temi položaji ni možno potegniti pomembnih vzporednic glede plačila, ampak le, da te niso bile na prvi pogled očitne, obenem pa revident ni podal (drugih) navedb, ki bi jih Vrhovno sodišče lahko obravnavalo.

Ob dejstvu, da je pravna podlaga za plačilo različna, se vendarle ne sme spregledati, da je Ustavno sodišče sodne izvedence, sodne tolmače in sodne cenilce v zadevi št. U-I-84/15 označilo kot pomočnike sodišča, s čimer jih je postavilo ob bok odvetniku, ki stranko zastopa po uradni dolžnosti ali kot izvajalec brezplačne pravne pomoči (glede položaja slednjega se je Ustavno sodišče opredelilo v zadevi št. U-II-1/09, gl. točka 32 obrazložitve). Zato ni razumnega razloga, ki bi izhajal iz narave stvari, da bi položaj odvetnika, ki svojo storitev opravi po uradni dolžnosti ali kot izvajalec brezplačne pravne pomoči, bil slabši od položaja sodnega tolmača, sodnega izvedenca ali sodnega cenilca, ki v istem sodnem postopku opravi storitev kot izvajalec brezplačne pravne pomoči ali na podlagi 8. člena Zakona o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZKP). Oba namreč morata storitev, ki jo opravita v istem postopku, opraviti z enako skrbnostjo in sta oba plačana iz proračunskih sredstev. Okoliščina, da OT sprejema Odvetniška zbornica Slovenije, pri tem ne sme biti odločujoča, saj je skladno z 19. členom ZOdv za to nujno soglasje ministra, pristojnega za pravosodje. OT je tako vezana na soglasje ministra, pristojnega za pravosodje, ki na podlagi četrtega odstavka 45. člena Zakona o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (Uradni list RS, št. 22/18 in 3/22 – ZDeb, v nadaljevanju: ZSICT) predpiše višino plačila za opravljeno delo sodnih cenilcev, sodnih izvedencev in sodnih tolmačev. Ob tem ne gre zanemariti, da izpodbijana določba predstavlja dodatno omejitev in neposredno posega v avtonomijo odvetništva, saj z argumentom javnega interesa (pri čemer so razlogi za to odpadli, kar je že bilo predstavljeno) posega v tarifo, ki je bila določena s soglasjem ministra, pristojnega za pravosodje, in ustavnoskladno.

5. Regulacija cene opravljenih storitev kot poseg v pravico do zasebne lastnine (33. člen Ustave)

Ob že navedenem velja dodati, da z jamstvom zasebne lastnine Ustava ne varuje zgolj lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu.⁴³ Varovalni učinek 33.

⁴² Navedena pravilnika je nadomestil zdaj veljavni Pravilnik o sodnih izvedencih, sodnih cenilcih in sodnih tolmačih (Uradni list RS, št. 84/18).

⁴³ Tako Ustavno sodišče v odločbi št. Up-156/98 z dne 11. 2. 1999 (Uradni list RS, št. 17/99), gl. 8. točka obrazložitve. Že v odločbi št. U-I-60/98 z dne 16. 7. 1998 (Uradni list RS, št. 56/98) je Ustavno sodišče navedlo, da jamstvo zasebne lastnine kot človekove pravice zagotavlja posamezniku svobodo na premoženjskem področju. Lastnina je elementarna človekova pravica, ki je tesno povezana z varstvom osebne svobode. Njena funkcija je, da zavaruje svobodno ravnanje posameznika na premoženjskem področju in tako omogoča vsakomur, da lahko svobodno in odgovorno oblikuje svoje življenje. Z jamstvom zasebne lastnine Ustava zato ne varuje le lastninske pravice, kot je opredeljena v civilnem pravu. Zagotavlja tudi varstvo pred posegi v druge obstoječe pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot civilnopravna lastninska pravica premoženjsko vrednost in mu kot

člena Ustave se razteza na vse pravne položaje, ki imajo za posameznika na podoben način kot lastninska pravica premoženjsko vrednost⁴⁴ in ki mu omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju ter s tem svobodno in odgovorno oblikovanje lastne usode.⁴⁵ V tem okviru je pravno zavarovana dobrina tudi posameznikova svoboda na premoženjskem področju v obliki pridobivanja lastnine.

Peti odstavek 17. člena ZOdv prekomerno posega v pravico do zasebne lastnine, saj določa bistveno nižjo ceno za storitev, opravljeno po uradni dolžnosti ali v okviru izvajanja brezplačne pravne pomoči, kot če je storitev opravljena »na trgu«, kar pomeni, da določa neprimerno ceno za opravljeno storitev. Iz gradiv zakonodajnega postopka k Predlogu ZOdv-D (EPA 215-VII) niso razvidni razlogi za ovrednotenje storitev, opravljenih po uradni dolžnosti ali v okviru brezplačne pravne pomoči zgolj v višini 50 % vrednosti, ki jo določa OT. V predlogu ni predstavljena nikakršna vsebinska utemeljitev navedene vrednosti, ampak je podana zgolj trditev, da bo zaradi tega bremenitev državnega proračuna manjša, kar pa je pavšalno, saj bi učinek manjše obremenitve proračuna imelo vsako zmanjšanje cene, ne glede na to, za koliko odstotnih točk. Prav tako niso predstavljeni argumenti, iz katerih bi bilo možno sklepati na proporcionalnost z zasledovanim ciljem. Pri tem ne gre spregledati, da je v uvodnem delu predloga bilo navedeno, da celovita in realna primerjava finančnih učinkov nove ureditve za plačnike odvetniških storitev vnaprej ni mogoča.⁴⁶ Na podlagi navedenega je sklepati, da sporna določba ni bila podprta z nobeno analizo, iz katere bi bilo možno zaključiti, da so ukrep v točno tem obsegu nujno zahtevale razmere na področju javnih financ. Na nezadostnost obrazložitve je v zakonodajnem postopku opozorila tudi Zakonodajno pravna služba Državnega zbora v mnenju k predlogu ZOdv-D (EPA 215-VII).

6. Poseg v načelo pravne in socialne države, načelo enakega varstva pravic in pravico do sodnega varstva zastopane stranke

Kot ustavna kategorija ima odvetništvo pomembno in nenadomestljivo vlogo pri delovanju celotnega pravosodnega sistema⁴⁷. Posameznike v postopkih pred sodišči lahko odplačno zastopajo le odvetniki⁴⁸, v nekaterih primerih pa zakon določa obvezno zastopanje, zato so tudi odvetniške storitve predpostavka za uveljavljanje posameznikovih pravic in uveljavljanje zagotovil, ki mu jih daje Ustava.⁴⁹ Ustavna vloga odvetništva tako ni samo v zagotavljanju učinkovitega delovanja sodne oblasti, temveč zlasti v nujenju pravne pomoči, ki zagotavlja tudi varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Odvetnik je strokovnjak s pridobljenimi in uradno priznanimi

taki omogočajo svobodo ravnanja na premoženjskem področju. Podobno odločba Ustavnega sodišča št. Up-770/06 z dne 27. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 54/09), gl. 4. točka obrazložitve.

⁴⁴ Na enak način varuje lastninsko pravico 1. člen Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 - v nadaljevanju Prvi protokol k EKČP).

⁴⁵ Glej tudi J. Zobec v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev - A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 452-453.

⁴⁶ Gl. četrti odstavek na str. 2 predloga ZOdv-D (EPA 215-VII).

⁴⁷ G. npr. odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/09-9 z dne 5. 5. 2009 (tč. 20 obrazložitve); tudi št. U-I-212/03-14 z dne 24. 11. 2005 (tč. 14 obrazložitve).

⁴⁸ Gl. drugi odstavek 2. člena ZOdv

⁴⁹ Tako U-I-9/98-68 z dne 16. 4. 1998; tudi U-II-1/09

sposobnostmi za zastopanje strank pred sodišči. Z odvetniškimi storitvami se zato uresničuje tudi načelo pravne države.

Izpodbijana ureditev pomembno vpliva na položaj strank, ki jih v sodnem postopku zastopa odvetnik po uradni dolžnosti ali v okviru brezplačne pravne pomoči. Zagovornika po uradni dolžnosti postavi sodišče v kazenskem postopku, v primerih, ki so določeni v Zakonu o kazenskem postopku (Uradni list RS, št. 176/21 – uradno prečiščeno besedilo, v nadaljevanju: ZKP), prav tako pa odvetnika po uradni dolžnosti postavi v postopku po Zakonu o duševnem zdravju (Uradni list RS, št. 77/08, 46/15 – odl. US in 44/19 – odl. US, v nadaljevanju: ZDZdr). Namen brezplačne pravne pomoči je uresničevanje z Ustavo zagotovljene pravice do sodnega varstva tistim osebam, ki glede na svoj materialni položaj same niso zmožne kriti stroškov nekega sodnega ali izvensodnega postopka (prvi odstavek 1. člena ZBPP). Ker gre za zaščito najbolj ranljivih skupin, je pomembno, da ima zagovornik dovolj izkušenj ter ustrezen status, saj je le tako možno zagotoviti, da bodo strankine pravice v postopku dejansko in ustrezno zaščitene. Tudi stranko, katere zastopanje plača država, mora zato zastopati strokovno usposobljena oseba, ki bo zmožna uresničevati temeljna pravna jamstva te, posebno ranljive, stranke (zaradi slabega socialnega položaja, osebne hendikepiranosti; teka postopka zaradi kaznivega dejanja, za katerega je predpisana zaporna kazen 30 let ali kazen dosmrtnega zapor; odvzema prostosti; vložitev obtožnice za kaznivo dejanje, za katerega je predpisana kazen osmih let zapor ali hujša kazen; v postopku pogajanj za sklenitev sporazuma o priznanju krivde idr.).

Skozi institut zastopanja po uradni dolžnosti in brezplačne pravne pomoči se zasleduje uresničevanje načela pravne in socialne države (2. člen Ustave) ter enakega varstva pravic (22. člen Ustave) in pravice do sodnega varstva (23. člen Ustave). V luči 137. člena Ustave, ki zagotavlja samostojnost in neodvisnost odvetništva, se navedeno uresničuje tako, da država socialno ogroženim omogoča dostop do odvetnika, tako da zagotavlja kritje stroška opravljene storitve, ki pa mora biti opravljena po vseh standardih in načelih odvetniškega poklica.

Cilj je torej, da se tem osebam omogoči, da so enakopravne z osebami, ki so stroške zmožne kriti same. Vendar pa ob tako nizkem vrednotenju odvetniških storitev, ki so opravljene po uradni dolžnosti ali v okviru izvajanja brezplačne pravne pomoči, kot ga določa peti odstavek 17. člena ZOdv, ni mogoče doseči uresničevanja načel pravne države in pravic do sodnega varstva in do enakega varstva pravic uporabnikov, saj tako slednje omogoča zgolj formalno uresničevanje ustavnih pravic in zgolj formalno zagotovitev dostopa do sodišča, ne zagotavlja pa širšega koncepta poštenega sojenja (enakosti orožij). Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP) poudarja, da je treba zagotoviti enakopravne možnosti za učinkovito uresničitev pravice do sodnega varstva tudi stranki, ki ni zmožna sama najeti pravno kvalificiranega pooblaščenca. Pravica do dostopa do sodišča, ki jo je treba razumeti z upoštevanjem načela vladavine prava v demokratični državi, je učinkovita le, če ima posameznik učinkovito in praktično možnost⁵⁰, da izpodbija ravnanje, ki krši njegove pravice. Skladno s prakso ESČP (gl. npr. zadevo Airey proti Irski, št. 6289/73, sodba z dne 9. 10. 1979) prvi odstavek 6. člena Evropske

⁵⁰ Pravica do sodnega varstva (poštenega sojenja) mora biti »učinkovita in praktična« in ne zgolj »teoretična in navidezna« (gl. npr. sodbo ESČP v primeru Artico proti Italiji, št. 6694/74; tudi Lala proti Nizozemski, št. 14861/89).

konvencije o človekovih pravicah (v nadaljevanju: EKČP) zahteva, da je posamezniku zagotovljen dejanski in učinkovit dostop do sodišča, to pa v nekaterih primerih državo zavezuje k pozitivnim ravnanjem. Namen EKČP namreč ni zagotoviti pravice, ki bi bile le teoretične in iluzorne, pač pa praktične in učinkovite.

V tem smislu je treba razumeti tudi načelo pravne države, načelo enakega varstva pravic in pravico do sodnega varstva iz slovenske Ustave. Ureditev, na podlagi katere imajo odvetniki, ki storitev opravljajo po uradni dolžnosti ali izvajajo brezplačno pravno pomoč, pravico samo do polovičnega plačila (nagrade) za opravljeno storitev, brez dvoma ovira, če ne celo onemogoča, učinkovito zastopanje, obenem pa v pravnih zadevah omogoča izrazito neuravnoteženost položajev pravnih strank, saj so stranke, ki ne rabijo brezplačne pravne pomoči, dolžne v primeru, ko spor izgubijo, povrniti nižje stroške pravnega postopka, kot bi jih moral povrniti upravičenec do brezplačne pravne pomoči, če v sporu ne bi uspel. To med drugim povzroča neenak položaj strank, ki so bile v sodnem sporu neuspešne. Kakšni stroški postopka oziroma zastopanja nasprotne stranke po odvetniku jih bodo bremenili, postane namreč odvisno od premoženjskega stanja nasprotne stranke: če bo na nasprotni strani stranka, ki ji je bila odobrena brezplačna pravna pomoč, bo neuspešna stranka zavezana povrniti polovico manj odvetniških stroškov kot v primeru, če bo na nasprotni strani stranka, ki nima brezplačne pravne pomoči. Gre za povsem neutemeljeno in naključno neenakost pred zakonom, stranka, ki izgubi pravdo zoper koristnika brezplačne pravne pomoči, pa ima 50-odstotni »popust«, ko mora povrniti stroške postopka.

Načelo enakosti pred zakonom zahteva, da je treba v bistvu enaka stanja obravnavati enako – v predstavljenem primeru razlikovanje nima podlage v okoliščinah, ki bi narekovale različno obravnavo, saj temelji na naključnem elementu, to je premoženjskem položaju nasprotne stranke. Osebna okoliščina ene stranke (premoženjsko stanje kot pogoj za dodelitev brezplačne pravne pomoči) tako neupravičeno vpliva na pravni položaj nasprotne stranke. Iz tega razloga je poseg v pravice premoženjsko šibke stranke »manj rizičen«, saj je finančno breme morebitnega neuspeha v sodnem postopku bistveno nižje, kar ni v skladu z načelom enakega varstva pravic. Da rešitev ni ustrezna, kaže tudi okoliščina, da je Vrhovno sodišče v postopku usklajevanja Predloga zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o odvetništvu (EVA 2021-2030-0043) soglašalo, da se odpravi anomalija, ko nasprotne stranke v civilnih postopkih plačajo samo polovico [stroškov], ker imajo kot nasprotnika stranko, ki je upravičena do brezplačne pravne pomoči.⁵¹

Poleg tega ima izpodbijana ureditev za posledico poslabšanje pravnega položaja premoženjsko šibkih strank, ki jim je namenjena brezplačna pravna pomoč. Po izpodbijani ureditvi prejme odvetnik v zadevah brezplačne pravne pomoči znižano plačilo v celoti, tudi v tistem delu, ko je po določbah o povrnitvi stroškov sodnega postopka glede na uspeh v postopku njegove stroške dolžna kriti nasprotna stranka, ki ni upravičena do brezplačne pravne pomoči. Položaj upravičenca do brezplačne pravne pomoči je zato bistveno slabši kot položaj nasprotne stranke, ki ni bila prejemnik brezplačne pravne pomoči, saj bo v primeru neuspeha v postopku (ob tem, da je njegovo premoženjsko stanje že od začetka slabše, sicer ne bi izpolnjeval

⁵¹Gl. osnutek Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o odvetništvu (EVA 2021-2030-0043) - skrajšani postopek - predlog za obravnavo, novo gradivo št. 1 (št. dokumenta 007-546/2021 z dne 19. 1. 2022), str. 7.

pogojev za dodelitev brezplačne pravne pomoči) moral nasprotni stranki povrniti »polne« stroške, s čimer se njegov položaj dodatno poslabšuje. Pri tem višina stroškov ni vzročno povezana z zadevo, o kateri je tekel sodni postopek, ampak je v korelaciji z okoliščino, ali je ena bila od strank upravičena do brezplačne pravne pomoči. Stranka, ki ji v sodnem postopku nasproti stoji upravičenec do brezplačne pravne pomoči, je posledično po sedanji ureditvi privilegirana. Poleg tega iz osnutka Predloga Zakona o spremembi in dopolnitvi Zakona o odvetništvu (EVA 2021-2030-0043) – skrajšani postopek – predlog za obravnavo, novo gradivo št. 1 (št. dokumenta 007-546/2021 z dne 19. 1. 2022), izhaja, da se pogosto zgodi, da sodišče pri odločanju o stroških spregleda, da ima stranka brezplačno pravno pomoč, in nasprotni stranki naloži, da stroške zastopanja po odvetniku povrne po redni tarifi, ne po znižani, kar povzroča preglavice in dodatno delo službam za brezplačno pravno pomoč. Odvetnik stranke, ki ji je dodeljena brezplačna pravna pomoč, namreč po veljavnih določbah ZOdv in ZBPP do tega povišanega zneska ni upravičen, po mnenju Finančno računovodske službe Vrhovnega sodišča pa do tega zneska ni upravičen niti proračun, saj gre za višek od izdatka, ki ga je imel s plačilom odvetniku.

Ustavno skladna je samo takšna ureditev, ki stranki zagotavlja dejansko enakopravnost in enakost orožij, pri čemer je treba upoštevati, da je za učinkovito in uspešno zastopanje po odvetniku nujen odnos zaupanja med odvetnikom in klientom. Z namenom vzpostavitve enakega položaja pri zagotavljanju pravice do sodnega varstva med upravičencem do brezplačne pravne pomoči in osebami z zadostnimi sredstvi za plačilo izbranega odvetnika je uzakonjena možnost izbire odvetnika (gl. prvi odstavek 30. člena ZBPP), Vrhovno sodišče pa se je tudi že izreklo, da ni mogoče omejevati prosilčeve izbire z določitvijo odvetnika, za katerega se predvideva, da bodo njegovi stroški manjše breme za proračun (gl. sodba Vrhovnega sodišča RS, št. I U 1790/2016 z dne 21. 6. 2017). Stranke, ki jih odvetnik zastopa v okviru brezplačne pravne pomoči, so kljub temu dejansko omejene pri izbiri odvetnika, saj odvetnik, ki ni na listi za brezplačno pravno pomoč, ni dolžan sprejeti izvajanja brezplačne pravne pomoči, stranke, ki jih odvetnik zastopa po uradni dolžnosti, pa možnosti izbire sploh nimajo. Ob tem je zaradi podcenjenega vrednotenja odvetniških storitev, izvedenih po uradni dolžnosti in v okviru brezplačne pravne pomoči, možnost izbire še dodatno okrnjena. Strankam tako ni omogočena enakost orožij, neodvisno od tega, ali jih odvetnik zastopa po uradni dolžnosti oziroma so prejemniki brezplačne pravne pomoči, ali pa odvetnika plačajo same. Izpodbijana ureditev ima tako učinek, ki je v direktnem nasprotju z načelom enakega varstva pravic (22. člen Ustave), posredno pa posega tudi v načeli pravne in socialne države (2. člen Ustave).

IV. ZAHTEVA

Državni svet predlaga, da Ustavno sodišče oceni ustavnost petega odstavka 17. člena ZOdv in ga v luči zgoraj navedenega razveljavi oziroma ugotovi njegovo neskladnost z Ustavo ter Državnemu zboru naloži odpravo tega neskladja v razumnem roku.

V. PREDLOG ZA PREDNOSTNO OBRAVNAVO

Vlagatelj zahteve predlaga še, da Ustavno sodišče predmetno zadevo obravnava prednostno, na podlagi možnosti, ki jo dajeta 2. in 3. alineja tretjega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20), saj predmetna zahteva odpira pomembno pravno vprašanje in vpliva tako na položaj odvetnikov kot na položaj posameznikov in gospodarskih družb, ki koristijo njihove storitve, pri čemer posega v njihove z Ustavo zagotovljene pravice.

Izpodbijana določba pomeni, da so odvetniki v primeru zastopanja po uradni dolžnosti ali izvajanja brezplačne pravne pomoči plačani polovico manj, kot če bi isto storitev opravljali za stranko »na trgu«. Ekonomska analiza stanja odvetništva v Sloveniji⁵² je pokazala, da kar četrtini odvetniških pisarn grozi prenehanje delovanja. Stanje je posebej izrazito izven večjih regionalnih centrov, kot so Ljubljana, Koper, Nova Gorica in Celje. Izrazito podcenjena vrednost odvetniških storitev, opravljenih po uradni dolžnosti ali v okviru brezplačne pravne pomoči, že dalj časa izčrpava posebej manjše odvetniške pisarne, ki zagotavljajo učinkovito pokritost z mrežo odvetniških storitev za prebivalstvo in manjša podjetja. S tem ni ogrožena samo ekonomska samostojnost in neodvisnost odvetniških pisarn, ampak je tudi nedopustno omejena pravica posameznikov in gospodarskih družb do učinkovitega sodnega varstva ter dostopnost do kvalificiranega zastopanja po odvetniku in pravnega svetovanja, s čimer pomembno vpliva tudi na uresničevanje načela pravne države.

⁵² Gl. publikacijo: Odvetništvo in odvetniška tarifa v Sloveniji / avtorji Boštjan Brezovnik, Žan Jan Oplotnik, Franjo Mlinarič, Univerzitetna založba Univerze v Mariboru, 2017.