



REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-1/09-11

Datum: 5. 5. 2009

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE MAG. MARTE KLAMPFER IN  
SODNIKOV DR. MITJE DEISINGERJA, MAG. MIROSLAVA MOZETIČA IN JANA  
ZOBCA V ZADEVI ŠT. U-II-1/09**

1. Glasovali smo proti večinski odločitvi, da bi z odložitvijo uveljavitve oziroma zavrnitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o odvetništvu (Poročevalec DZ, št.30/09, EPA 248-V) lahko nastale protiustavne posledice, ker se ne moremo strinjati z nosilnimi argumenti odločbe. Posledica take odločitve je preprečitev referendumu o navedenem zakonu, ki ga je zahtevala skupina poslancev, s tem pa tudi poseg v ustavno pravico državljanov, da na referendumu odločajo o vseh vprašanjih, ki se urejajo z zakonom (prvi odstavek 90. člena Ustave).

2. Ni sporno, da sme Ustavno sodišče na zahtevo Državnega zbora preprečiti referendum, če bi se na njem sprejemale protiustavne odločitve, ali če bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona lahko nastale protiustavne posledice. Je pa poseg v pravico ljudi, da na referendumu odločajo, tako pomemben, da ga je treba uporabljati skrajno previdno in zadržano. Gre za področje, na katerem mora Ustavno sodišče ravnati zadržano. Prepovedi vseljidskega odločanja morajo biti redke, dobro premišljene in vsestransko utemeljene. Utemeljene so lahko samo z ustavnopravnimi in ne s političnimi razlogi.<sup>1</sup> Ustavno sodišče bi moralo biti še posebej zadržano tudi zato, ker naša ureditev pozna le naknadni zakonodajni referendum in glasovanje o zakonu v celoti. To pomeni, da je lahko že ena drobna protiustavnost v zakonu razlog za preprečitev referendumu, pa čeprav so vsebinsko sporne povsem druge določbe. Spreten zakonodajalec lahko načrtno vedno prepreči zakonodajni referendum. Tudi to je razlog, da mora Ustavno sodišče pri odločanju o morebitni prepovedi referendumu voditi načelo *in favorem* pravici do referendumu. Zato se lahko upravičeno zastavi tudi vprašanje o ustavni skladnosti sedanje ureditve zakonodajnega referendumu.

3. Po našem mnenju nosilni argumenti v obrazložitvi odločbe glede zatrjevane protiustavnosti drugega in petega odstavka 5. člena Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št-18/93 in nasl. – v nadaljevanju ZOdv) in 42. člena Zakona o odvetniški tarifi (Uradni list RS, št. 67/08 – v nadaljevanju ZOdvT) ne zdržijo.

4. Nikakor se ni mogoče strinjati s stališčem v točkah 14 do 17 odločbe oziroma s trditvijo, da ZOdv-C odpravlja neustavnost, ki naj bi jo vsebovala določba 5. člena ZOdv-B. Veljavna zakonska ureditev je torej vzpostavila mehanizem, ki omogoča, da odvetniki opravljajo odvetniške storitve, kadar je to treba za zagotovitev brezplačne pravne pomoči oziroma za zagotovitev obvezne obrambe obdolžencev v kazenskem postopku. Državni zbor ni izkazal, da bi bila veljavna ureditev v 5. členu ZOdv sama zase v neskladju z Ustavo. Seznam odvetnikov vodi po tretjem odstavku 5. člena OZS, iz česar sledi, da sodišča lahko postavijo kateregakoli odvetnika s seznama, saj odvetniki tako kot po pooblastilu tudi ob postavitvi opravljajo svoje delo na območju cele države.

---

<sup>1</sup> Glej odklonilno ločeno mnenje sodnika dr. Ribičiča v zadevi št. U-II-1/06 z dne 28. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 28/06 in OdlUS XV, 17).

Krajevna in stvarna pristojnost omejujeta le sodišča, ne pa odvetnikov. Zakonodajalec je v deseti alineji 2. točke 60. člena ZOdv celo predvidel neupravičeno odklonitev odvetnika s seznama kot hujšo disciplinsko kršitev, ki ima lahko za posledico ukrep odvzema pravice opravljati odvetniški poklic. Res pa je, da je ta institut namenjen individualni disciplinski odgovornosti odvetnikov v primerih morebitnih kršitev posameznih odvetnikov. Ni in ne more pa biti namenjen temu, da bi odvetniki množično bojkotirali vpis na ta seznam. Iz predloženih zapisnikov območnih zborov odvetnikov ne izhaja, da bi se odvetniki tudi dejansko izpisali s seznamov odvetnikov.<sup>2</sup> Razviden je le napovedan bojkot zagotavljanja odvetniških storitev odvetnikov, s katerim želijo predvsem doseči spremembo načina določanja tarife odvetniških storitev.

5. Takšen bojkot, ki je torej zgolj hipotetičen, ne more biti sprejemljiv z vidika vloge, ki jo imajo odvetniki pri zagotavljanju pravne države (2. člen Ustave), in z vidika tega, da Ustava v 137. členu odvetništvo opredeljuje kot del pravosodja. Če bi zakonodajalec gradil na njem, bi to pomenilo, da ne zaupa odvetništvu kot instituciji, ki mora biti vredna zaupanja pri izvrševanju svojega ustavnega poslanstva. Slednje je predvsem v tem, da mora prispevati k varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in ne k njihovemu morebitnemu ogrožanju. Zakonodajalec je zato ob uveljavitvi 5. člena ZOdv lahko utemeljeno pričakoval, da bodo odvetniki zaradi njihove zavezanosti k pravu in zaradi njihovega dolžnega spoštovanja odvetniške poklicne etike to določbo izvrševali tako, da bo vselej na razpolago zadostno število odvetnikov na seznamih odvetnikov za zagotavljanje učinkovitega uresničevanja človekovih pravic in za zagotavljanje učinkovitega izvrševanja sodne oblasti.<sup>3</sup> Zato veljavna ureditev ni v neskladju z Ustavo. Zgolj mogoč, ne le neetičen, temveč z vidika navedenega celo protipraven pristop odvetnikov o napovedanem bojkotu pri izvrševanju zakonskih določb, ki so temelj za

<sup>2</sup> Iz vseh zbranih podatkov ni mogoče ugotoviti, da nastajajo protiustavne posledice. Ni navedenih nobenih poročil sodišč, da bi bili ustavljeni postopki, ker ne bi bila zagotovljena obramba z odvetnikom po uradni dolžnosti ali zaradi izostanka brezplačne pravne pomoči. Ob analizi zbranega gradiva v spisu tako sploh ni razvidno, da bi prišlo do kakršnihkoli posledic, še manj protiustavnih. Zbrani so le zapisniki nekaterih območnih zborov in OZS, ki so bili opravljeni pred sprejetjem novele ZOdv-C. Območni zbor odvetnikov (v nadaljevanju OZO) Koper je sklenil, da odvetniki izstopijo z vseh seznamov sodišč (torej tudi tistih, ki niso tovrstni seznamami), tisti odvetniki, ki niso bili navzoči, pa lahko to sami storijo. Enak sklep je sprejel OZO Celje. OZO Nova Gorica je sprejel sklep, da se nihče ne bo prijavil na "seznam BPP in *ex offo*". Odvetniki Posavja (očitno OZO Krško) so sklenili, da bodo vsi podali predlog za izbris. Na OZO Maribor so sklenili, da bodo sezname z njihovega območja umaknjeni, če ne bo sprejeta novela ZOdv. Iz zapisnika OZS je razvidno, da se pri OZO Ljubljana določeni člani "množično prijavljajo, nekateri pa se masovno odjavljajo z list". Iz Statuta OZS je razvidno, da so poleg omenjenih OZO še naslednji OZO: Gorenjski, Dolenjski, Ptujski. Iz teh OZO ni nobenih podatkov o izstopih s seznama. Iz zbranih podatkov v spisu sploh ni razvidno, da bi se katerikoli odvetnik že individualno izpisal s seznama, le takšen izpis oziroma predlog za izpis pa bi bil veljaven in skladen s petim odstavkom 5. člena ZOdv in z enako določbo v ZOdv-C. Skupen izpis ni mogoč (to je razvidno tudi iz zapisnika OZS). Ob tem je treba dodati še, da po uradni dolžnosti postavljen zagovornik lahko zahteva razrešitev samo iz upravičenih razlogov, o tem pa odloči sodišče s sklepom, zoper katerega ni pritožbe (72. člen ZKP).

<sup>3</sup> Iz magnetograma 5. seje Državnega zbora 20. 4. 2009 izhaja, da je v odgovoru na poslansko vprašanje minister za pravosodje Aleš Zalar posredoval podatke okrožnih sodišč na dan 27. 3. 2009 s seznama odvetnikov za zagovornike po uradni dolžnosti in za izvajanje brezplačne pravne pomoči: Odvetniki za zagovornike po uradni dolžnosti: Celje 64, Koper 6, Kranj 43, Krško 20, Maribor 77, Novo mesto 29, 5 okrožnih sodišč ni dalo podatkov, SKUPNO: 239; Odvetniki za izvajanje brezplačne pravne pomoči: Celje 43, Koper 3, Nova Gorica 29, Kranj 43, Krško 21, Ljubljana 193, Maribor 67, Ptuj 32, 3 okrožna sodišča niso dala podatkov, SKUPNO: 431; Skupno: 670 (od približno 1200) odvetnikov, s tem da ni dosegljivih podatkov za pet okrožnih sodišč glede zastopanja po uradni dolžnosti in treh okrožnih sodišč glede brezplačne pravne pomoči.

zagotavljanje brezplačne pravne pomoči in obvezne obrambe obdolžencev v kazenskem postopku, še ne more pomeniti, da so te zakonske določbe same po sebi protiustavne. Pri tem je treba opozoriti še na ustrezne določbe ZOdv-C, čeprav te za samo odločitev po ugotovitvi, da veljavna zakonska ureditev ni protiustavna, niti niso pomembne. Po četrtem odstavku 5. člena ZOdv-C namreč v primeru, ko na seznamu ni dovolj odvetnikov, sodišče določi po abecednem redu odvetnika izmed vseh odvetnikov, ki sestavljajo območni zbor, organiziran na območju posameznega okrožnega sodišča. Glede neupravičene odklonitve odvetnika izven seznama zakon ne predvideva disciplinske kršitve, dodana bi bila lahko šele s spremembo statuta OZS. Postavlja se vprašanje, ali ni sama zakonska rešitev v ZOdv-C celo omejujoča. Četrty odstavek 5. člena je mogoče razlagati tako, da je tudi postavitve odvetnika s seznama povezana s sedežem odvetniške pisarne na območju okrožnega sodišča, kar pa bi dejansko pomenilo zožitev enotnega seznama odvetnikov in s tem bistveno manjše število odvetnikov, ki jih sodišče lahko postavi s seznama. Z upravičenimi in morebitnimi neupravičenimi odklonitvami postavljenih odvetnikov bi na manjših okrožnih sodiščih lahko prišlo do težav v sodnih postopkih. Z ZOdv-C se torej, tudi če bi bila veljavna ureditev neustavna, ne bi odpravila zatrjevanih protiustavnih posledic.

6. Zgolj teoretično se lahko zastavi vprašanje, kako ravnati v primeru, če na listi odvetnikov ne bi bilo več nobenega odvetnika oziroma njihovo število na seznamu ne bi več zadoščalo za vse zadeve obrambe po uradni dolžnosti (*ex officio* zagovorniki) in izvajanja brezplačne pravne pomoči (BPP). Postavitve zagovornika po uradni dolžnosti v primeru obvezne obrambe je urejeno v določbah 70. do 72. člena ZKP. V teh določbah ni nobenih omejitev za postavitve *ex officio* zagovornika. Če ni več nobenega odvetnika na seznamu, to ne more biti ovira, da predsednik sodišča postavi kateregakoli odvetnika iz imenika odvetnikov. Tudi če nihče ni na seznamu, s postavitvijo ni kršena nobena določba ZKP. V primeru postavitve zagovornika po uradni dolžnosti je v ZKP implementirana določba prve alineje 29. člena Ustave, ki je v obliki pravnega jamstva v kazenskem postopku postavljena na raven temeljne človekove pravice. Te ne more onemogočiti noben seznam iz ZOdv, saj se prek določb v ZKP neposredno zagotovijo. Ta obdolženčeva pravica pa je zagotovljena še širše na podlagi točke c) tretjega odstavka 6. člena Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP) in točke d) tretjega odstavka 14. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (MPDPP). V konkurenci ratificiranih mednarodnih aktov, Ustave in ZKP na eni strani ter določb ZOdv na drugi strani je povsem jasno, da določb ZOdv ni mogoče upoštevati, v primeru ko bi se s tem kršile ali omejevale temeljne človekove pravice. Podobno velja tudi za brezplačno pravno pomoč. Kolikor ne bi bilo odvetnikov na seznamu in ne bi bilo mogoče te pomoči nuditi prek drugih usposobljenih oseb in notarjev, kar zakon omogoča, bi moralo sodišče odvetnike postaviti iz imenika odvetnikov. Upravičencem je pravica do brezplačne pravne pomoči zagotovljena kot temeljna človekova pravica do dostopa do sodišča iz prvega odstavka 23. člena Ustave, kar je zagotovljeno tudi z določbo prvega odstavka 6. člena EKČP. V besedilu novele Zakona o brezplačni pravni pomoči (Uradni list RS, št. 23/08 – ZBPP-B) je v 1. členu to tudi poudarjeno.

7. Ustavno sodišče je pri oceni pravnega in dejanskega stanja glede določanja odvetnikov za zagovornike po uradni dolžnosti in za izvajanje brezplačne pravne pomoči v odločbi sprejelo izhodišče, da bi z dovolitvijo pravice do referenduma prišlo z ZOdv-B do predvidljivih in dejanskih kršitev človekovih pravic, če na referendumu ne bi bil potrjen ZOdv-C. Kot bistveno okoliščino pri takšni oceni je treba upoštevati predpostavko, na kakšen način naj bi prišlo do protiustavnih posledic. Ustavno sodišče v odločbi to

utemeljuje z ravnanjem odvetnikov, ki naj bi onemogočili izvajanje ZOdv-B. Takšne trditve ni mogoče sprejeti. Odvetniki sicer lahko legitimno terjajo določene rešitve v zakonu, vendar jim kljub opozorilom iz njihovih vrst ne moremo pripisati, da bi to uresničili na način, s katerim bi kršili človekove pravice. Odvetniški poklic je časten, etika tega poklica je usmerjena v varstvo človekovih pravic, po Ustavi in zakonu so del pravosodja, zato ni dovoljeno njihovega položaja povezovati s predvidevanji, da bodo samovoljno ustvarili neustavne posledice, povzročili kršitve človekovih pravic in onemogočili normalno delovanje pravosodnega sistema. Nepredstavljivo je, da bi odvetnik, ki ga predsednik sodišča s sklepom postavi za zagovornika po uradni dolžnosti ali za izvajanje brezplačne pravne pomoči, postavitev neupravičeno z namenom bojkota zavrnil. Prav zaupanje v odvetnike, da svojega poklica in poslanstva ne bodo zlorabili, je tudi temeljno izhodišče, da nastanka neustavnih posledic glede na izid referendumu ne moremo in ne smemo predvidevati. Če izhajamo iz prav takega izhodišča odločbe, zanikamo pravno državo, odvetnicam in odvetnikom ter celotnemu odvetništvu pripisujemo negativno vlogo in podobo, kar je nedovoljeno in krivično, saj jim na ta način odvzemamo ugled in pomen, ki ga imajo v sodnih postopkih in pri varovanju človekovih pravic in svoboščin. Zaupanja v odvetnike tudi ni mogoče graditi zgolj na sankcioniranju posameznih ekscesnih primerov, temelj tega zaupanja sta prav položaj in delovanje odvetništva v našem pravosodnem sistemu. Nobene pravne in dejanske podlage torej ni bilo za odločitev Ustavnega sodišča, da je iz navedenega razloga prepovedalo referendum.

8. Soglašamo s stališčem, da se samostojnost odvetniške službe nanaša na urejanje vprašanj, ki zadevajo položaj odvetnikov, ter da sodi v to sfero tudi način vrednotenja, obračunavanja in plačilo odvetniških nagrad in izdatkov, ki jih mora stranka oziroma naročnik storitve plačati odvetniku. Zakonodajalec je tu upošteval oboje – tako samostojnost odvetništva kot to, da je odvetništvo del pravosodja. Prvo, ko je v prvem in tretjem odstavku 4. člena ZOdvT odvetniku omogočil, da se lahko vselej s stranko dogovori za plačilo (višjih ali nižjih) nagrad, kot so določene z ZOdvT, drugo pa s tem, ko je določil, da je tarifa zavezujoča, kadar sodišče določa obveznost povračila stroškov odvetnika stranki, ki je v sporu uspela. Svobodno dogovarjanje višine nagrade je torej izraz samostojnosti odvetništva, z zakonom predpisana tarifa pa je instrument, ki v sodne postopke vnaša stroškovno predvidljivost (kar je vidik načela pravne varnosti – stranka lahko tako vnaprej oceni, kolikšno stroškovno breme bo nosila v primeru, če v postopku ne bo uspela). Vendar mora biti načelo samostojnosti odvetništva v razumni meri spoštovano tudi, ko plačilo odvetniških storitev (tarifo) določa zakon. Zato pritrjujemo stališču, da iz 137. člena Ustave izhaja obveznost zakonodajalca, da v primeru, ko določa tarifo sam z zakonom, v zakonodajnem postopku predvidi sodelovanje OZS. To ustavno dolžnost je zakonodajalec izpolnil, ko je v 42. členu ZOdvT pooblastil ministra, pristojnega za pravosodje, da v treh mesecih po začetku veljavnosti tega zakona s pravilnikom določi način sodelovanja OZS pri spreminjanju ali dopolnitvi zakona, ki ureja odvetniško tarifo.

9. Glede ustavne skladnosti te določbe pa je naše stališče drugačno od večinskega, da pomeni ta določba t. i. golo izvršitveno klavzulo. Menimo, da zakonodajalec tu ni ravnal v nasprotju z legalitetnim načelom iz drugega odstavka 120. člena Ustave, ki zahteva, da je zakonsko pooblastilo za izdajanje izvršilnih predpisov določno v pogledu vsebine, namena in obsega<sup>4</sup>, oziroma, da je dopolnjeno z vsebinskimi kriteriji<sup>5</sup>. Pooblastilo ne

<sup>4</sup> V tem smislu J: Schwarze, *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 1995, str. 219.

sme biti takšno, da bi izvrševalcu dopuščalo tolikšno "ustvarjalnost", ki bi pomenila poseganje v samo obstojnost pravic in dolžnosti: bodisi tako, da bi onemogočalo in oteževalo izvrševanje pravic, bodisi takó, da bi stopnjevalo dolžnosti, ali pa celo takó, da bi v imenu "izvrševanja" uvajalo nove obveznosti in suspendiralo uresničevanje pravic, ki sta jih oblikovala Ustava in zakon<sup>6</sup>. Kako natančno mora biti zakonsko pooblastilo, je zato odvisno od predmeta urejanja in predvsem od njegovega pomena.

10. V tem pogledu je nemško zvezno ustavno sodišče razvilo tako imenovano teorijo o pomembnosti oziroma bistvenosti zadeve, po kateri mora obstajati soodvisnost med pomenom zakonske ureditve in obliko pravne norme. Čim večji je poseg ali učinek zakona na posameznikove temeljne pravice, bolj restriktivno in precizno mora biti zakonsko pooblastilo.<sup>7</sup> Ob takih izhodiščih je zato upoštevno, da v obravnavanem primeru ne gre za človekove pravice, temveč za zagotavljanje samo določenega vidika odvetniške samostojnosti pri urejanju plačila za odvetniške storitve (pomemben vidik te samostojnosti je tu v celoti varovan s prvim in tretjim odstavkom 4. člena ZOdvT, ki omogoča pogodbeno določanje plačila odvetniških storitev) – kar kot ustavno varovana vrednota ne dosega ravni človekovih pravic.<sup>8</sup> Razen tega je izvršitvena klavzula, tako kot vsaka druga pravna norma, podvržena razlagi, najprej jezikovni, ter taki, ki je skladna z Ustavo. To pomeni, da je treba 42. člen ZOdvT razlagati udeležbi odvetnikov prijazno – kar pomeni, da ima OZS pravico biti udeležena pri spreminjanju in dopolnitvi ZOdvT v vseh fazah zakonodajnega postopka (tako v fazi priprav predloga zakona, kot potem ko je predlog predložen zakonodajnemu telesu). Zakon namreč te pravice ne omejuje samo na določeno fazo postopka. Dovolj jasna sta tudi obseg in oblika vpliva OZS na spreminjanje ali dopolnitev zakona, ki ureja odvetniško tarifo. Omejena sta na sodelovanje - ne pa na kaj več od tega (npr. na pravico dajati soglasje, ali na pravico veta ali celo pravico avtonomnega urejanja določenih vprašanj s tarifo predpisanega nagrajevanja odvetnikov) – in tudi ne na kaj manj (npr. na golo, pasivno udeležbo). Sam pojem sodelovanja namreč pojmovno ni tako odprt (še manj dvoumen), da bi ministru omogočal originarno postavljanje nanj "prenesene" naloge. Prepričani smo, da ga ni mogoče razlagati drugače kot pravico biti informiran o nameravani spremembi ali dopolnitvi tarife, pravico se o njej izjaviti (in na njo vplivati) ter kot dolžnost predlagatelja zakona ali zakonodajalca, da pripombe, mnenja, stališča in poglede OZS prouči, se do njih opredeli ter tiste, za katere oceni, da jih ne bo upošteval, obrazloženo zavrne. Nič ni narobe, če zakonodajalec tega, kar lahko odstre razlaga sporne zakonske norme, ni v izvršitveni klavzuli še posebej (v resnici "še enkrat") zapisal.

11. Ustavno sodišče se sicer v 26. točki obrazložitve pri argumentaciji t. i. gole izvršitvene klavzule, ki naj bi jo vseboval 42. člen ZOdvT, sklicuje na ustaljeno ustavnosodno presojo glede odločanja o neskladju z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Ob analiziranju odločb US, navedenih v opombi 22., smo ugotovili, da niso uporabne za konkreten primer, saj pri 42. členu ZOdvT ne gre za tak poseg ali učinek

<sup>5</sup> Tako Šturm v Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije 2002, str. 871.

<sup>6</sup> Gl. Šturm, Razmerje med zakonodajno in izvršilno oblastjo in pravna pravilnost podzakonskih predpisov po novi ustavni ureditvi, Upravni zbornik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 1993, str. 265.

<sup>7</sup> Šturm, Komentar, str. 872.

<sup>8</sup> Ni nepomembno, da je avstrijsko ustavno sodišče izrecno opozorilo, da se zahteva po rigoroznem vsebinskem determiniranju zakonske norme, ki je namenjena izvršni oblasti glede gospodarskih dejanskih stanj ne bi smela prenapenjati (L. K. Adamovich, B. C. Funk, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Izdaja, Springer Verlag, Dunaj, 1984, str. 105, cit. po Šturm, Razmerje, str. 272).

zakona na posameznikove temeljne pravice, da bi morale biti zakonsko pooblastilo bolj precizno in restriktivno. V odločbi št. U-I-200/00 z dne 28. 9. 2000 (Ur. l. RS, št. 24/2000 in OdlUS IX, 225) je Ustavno sodišče razveljavilo 30. člen Zakona o začasnem zatočišču (Ur. l. RS, št. 20/97) in odpravilo Uredbo o pridobitvi začasnega zatočišča za državljane Bosne in Hercegovine (Ur. l. RS, št. 41/97 in 31/98), ker je ugotovilo, da je bilo zakonsko pooblastilo, da Vlada z uredbo določi, kateri državljani BiH lahko pridobijo pravico do začasnega zatočišča, golo ali bianco pooblastilo, saj je uredba lahko na podlagi 30. člena ZZZat povsem neodvisno od zakona, za katerega izvrševanje naj bi bila izdana, samostojno določila pravice in obveznosti državljanov BiH kot tudi postopek, po katerem so lahko ti državljani dobili začasno zatočišče po ZZZat. Ker je šlo v primeru 30. člena ZZZat za tako izvršilno klavzulo, ki ni izključevala možnosti, da bi upravni organi spreminjali ali samostojno urejali zakonsko materijo, ampak je vsebovala pooblastila, na podlagi katerih je izvršilni predpis lahko vseboval določbe, za katere že v zakonu ni podlage, in je samostojno lahko odredil pravice in obveznosti, je Ustavno sodišče navedeno zakonsko pooblastilo razveljavilo, ker ni bilo v skladu z drugim odstavkom 120. člena Ustave. Torej je šlo v tem primeru za prenos zakonskega pooblastila na izvršilno oblast glede odločanja o pravici do pridobitve začasnega zatočišča in o ureditvi postopka, v katerem je lahko državljan BiH pridobil to zatočišče. Ker je šlo v obravnavanem primeru za večji poseg ali učinek zakona na posameznikove temeljne pravice, je moralo biti zakonsko pooblastilo kar se da restriktivno in precizno.

12. Za podoben primer je šlo tudi pri presoji ustavnosti Zakona o prevozih v cestnem prometu (Ur. l. RS, št. 72/94, 18/95, 54/96 in 48/98), ki je v prvem odstavku 33. člena določal, da opravlja Ministrstvo delitev dovolilnic po merilih, postopku in na način, kot ga s pravilnikom določi minister, pristojen za promet. V odločbi št. U-I-58/98 z dne 14. 1. 1999 (Ur. l. RS, št. 7/99 in OdlUS VIII, 2) je Ustavno sodišče zapisalo, da bi moral zakon določiti vse bistvene sestavine delovanja upravnih organov v organizacijskem, postopkovnem in vsebinskem pogledu, da bi zadostil določbi drugega odstavka 120. člena Ustave. Le tako je lahko upravnoopravno delovanje izvršilne oblasti za državljane znano, pregledno in tudi predvidljivo, kar povečuje tudi njihovo pravno varnost. Tudi v tem primeru je bilo zakonsko pooblastilo golo, ker je prepustilo določitev vsebinskih in procesnih določb o delitvi dovolilnic za mednarodni cestni prevoz stvari, ne da bi zakon določil vsebinski okvir za določitev meril, postopka, načina in uporabe dovolilnic, podzakonskemu aktu. Iz povedanega sledi, da morajo veljati v zadevah, kot jih rešujeta omenjeni odločbi Ustavnega sodišča, strožje zahteve določnosti dejanskih stanov kot glede drugih upravnoopravnih pooblastil za poseg.

13. Da je zakon dal dovolj vsebinskih okvirov za podrobnejše razvrščanje posameznih pravic oziroma obveznosti, pa je Ustavno sodišče presodilo s sklepom št. U-I-239/06 z dne 22. 3. 2007, s katerim je presojalo ustavnost Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Ur. l. RS, št. 110/06 – ur. p. b.) in Pravilnik o uvrstitvi delovnih mest direktorjev s področja zdravja v plačne razrede znotraj razponov plačnih razredov (Ur. l. RS, št. 106/05 in 20/06). Po tretjem odstavku 11. člena ZSPJS je plačne razrede za določitev osnovnih plač ravnatelja, direktorja in tajnika pri proračunskih porabnikih iz 2. točke 2. člena ZSPJS, katerih ustanovitelj je država, predpisal minister, pristojen za posamezno področje. Na podlagi te določbe je Minister za zdravje sprejel Pravilnik, za katerega pa je Ustavno sodišče ugotovilo, da urejanje plač direktorjev s pravilnikom ni bilo zunaj zakonskega okvira.

14. Iz navedenega jasno izhaja, da ti primeri niso primerljivi. ZOdvT v 42. členu pooblašča ministra za pravosodje, da s pravilnikom določi način sodelovanja taksativno določenega kroga upravičencev, in sicer Odvetniške zbornice Slovenije, sodišč, državnega pravobranilstva, državnega tožilstva, Notarske zbornice Slovenije in nevladne organizacije pri spreminjanju in dopolnitvi zakona, ki ureja odvetniško tarifo. Navedene določbe zakona ni mogoče razumeti tako, da bi bilo sodelovanje odvetništva samo formalno<sup>9</sup>, in tudi ne tako, da bi preseglo meje, do katere seže že sam besedni pojem sodelovanja. Zato so (vsaj z razlago, ki vključuje tudi iz Ustave izhajajoče načelo odvetniške samostojnosti) spoznavne vse vsebinske zahteve po določnosti kriterijev izvršitvenega pooblastila: tako vsebina, kot namen in obseg sodelovanja OZS v postopku spreminjanja in dopolnitve odvetniške tarife. O golem pooblastilu – takem, ki bi vsebovalo nejasne opise pristojnosti, preširoko zastavljena in ne dovolj definirana pooblastila, eksemplifikativne klavzule ipd., s katerim bi šlo za izvirno prepustitev pravnega urejanja udeležbe odvetnikov v postopku spreminjanja ali dopolnitve tarife<sup>10</sup>, bi lahko govorili samo, če bi zakon prenesel na ministra pooblastilo za določanje načina priprave sprememb ali dopolnitev zakona o tarifi – ne da bi hkrati določil, da je treba pri tem zagotoviti udeležbo OZS, ter kakšno obliko (sodelovanje ali zgolj pasivno spremljanje postopka) naj bi ta udeležba imela (s čimer bi bilo to vprašanje v celoti prepuščeno presoji ministra). Zato se ne strinjamo, da je 42. člen ZOdvT v neskladju z Ustavo.

15. Ker torej po našem mnenju niso utemeljeni očitki Državnega zbora o možnosti nastanka protiustavnih posledic zaradi odložitve oziroma zavrnitve ZOdv-C, smo se zavzemali za odločitev, ki bi omogočila (dopustila) izvedbo referendumu.

mag. Marta Klampfer  
Sodnica

dr. Mitja Deisinger  
Sodnik

mag. Miroslav Mozetič  
Sodnik

Jan Zobec  
Sodnik

---

<sup>9</sup> Formalno že po naravi stvari sploh biti ne more. Sodelovanje je (za razliko od udeležbe, ki je lahko [tudi] samo formalna in pasivna navzočnost, tiho spremljanje dogajanja, brez možnosti nanj vplivati) lahko samo aktivno. Sodelovanje je namreč glagolnik od "sodelovati", ki pomeni biti dejavno povezan zaradi skupne dejavnosti (Slovar Slovenskega knjižnega jezika, Državna založba Slovenije 1985, IV, str. 788).

<sup>10</sup> Šturm, Razmerje, str. 269.