



Številka: Up-731/16-25
Up-742/17-21
Datum: 14. 3. 2019

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku odločanja o ustavnih pritožbah Odvetniške zbornice Slovenije, Ljubljana, na seji 14. marca 2019

odločilo:

- 1. Ustavna pritožba zoper sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. I Ip 1769/2016 z dne 14. 6. 2016 v zvezi s I. točko izreka sklepa Okrajnega sodišča v Ljubljani št. 0963 I 1353/2013 z dne 24. 2. 2016 se zavrne.**
- 2. Ustavna pritožba zoper sklep Višjega sodišča v Ljubljani št. I Ip 1046/2017 z dne 7. 6. 2017 v zvezi s sklepom Okrajnega sodišča v Ljubljani št. 2673 I 2526/2015 z dne 13. 1. 2017 se zavrne.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pritožnica (v izvršbi upnica) je v dveh izvršilnih zadevah (proti različnima dolžnikoma) predlagala izvršbo denarnih terjatev na podlagi pravnomočnih odločb disciplinske komisije prve stopnje Odvetniške zbornice Slovenije (v nadaljevanju pritožnica ali OZS). V obeh zadevah je Okrajno sodišče najprej izdalo sklepa o izvršbi, potem pa je ugodilo ugovoroma dolžnikov, razveljavilo sklepa o izvršbi in opravljena izvršilna dejanja ter zavrnilo predloga za izvršbo. Višje sodišče je zavrnilo pritožbi pritožnice. V obeh zadevah sta sodišči prve in druge stopnje po ugovoru dolžnikov sprejeli enako temeljno stališče: odločbe disciplinske komisije OZS niso izvršilni naslov, ki bi bil lahko podlaga za sodno izvršbo, in sicer zato, ker tega izrecno ne določa noben zakon ali drug predpis. Tretji odstavek 65. člena Zakona o odvetništvu (Uradni list RS, št. 18/93, 24/01, 54/08, 35/09, 97/14 in 46/16 – v nadaljevanju ZOdv) naj bi določal le izvršljivost take odločbe, kar pa naj še ne bi pomenilo, da ji je priznana lastnost izvršilnega naslova v smislu 3. točke

drugega odstavka 17. člena Zakona o izvršbi in zavarovanju (Uradni list RS, št. 3/07 – uradno prečiščeno besedilo, 93/07, 28/09, 51/10, 26/11, 53/14, 54/15 in 11/18 – v nadaljevanju ZIZ). Višje sodišče v izpodbijanih sklepih našteva primere nekaterih zakonskih določb na drugih pravnih področjih, ki različnim odločbam (tudi disciplinskim) izrecno podeljujejo lastnost izvršilnega naslova, in opozarja, da ZOdv take določbe nima.

2. V prvi ustavni pritožbi (Up-731/16) pritožnica zatrjuje kršitve 14. in 23. člena Ustave. Meni, da iz pravice do učinkovitega sodnega varstva izhaja, da ima pravico do sodne izvršbe pravnomočne disciplinske odločbe, s katero je bila odvetniku izrečena denarna kazen, za katero je rok za prostovoljno izpolnitev obveznosti (paricijski rok) že potekel. Sklicuje se na prepoved samopomoči. Po mnenju pritožnice je ozka jezikovna razlaga tretjega odstavka 65. člena ZOdv protiustavna, ker onemogoča uveljavljanje pravice do sodnega varstva, obenem pa pripelje do neenake obravnave pritožnice v primerjavi z delodajalci, ki izdajajo disciplinske odločbe, ki so izvršilni naslov. Sodišče naj bi se opisanim protiustavnim posledicam moglo izogniti z namensko razlago ZOdv, s katero bi ga napolnilo z vsebino, "v kateri je upoštevan duh ustavnih pravic". Le dopolnjevanje jezikovne razlage z drugimi metodami razlage naj bi dalo pravi smisel določbi v kontekstu zakona, ustavnih pravic in pravnega sistema kot celote. Pritožnica meni, da je zakonodajalec dejansko želel omogočiti izvrševanje disciplinskih odločb v sodnem postopku, vendar je tretji odstavek 65. člena ZOdv nenatančno oblikoval.

3. Tudi v drugi ustavni pritožbi (Up-742/17) pritožnica zatrjuje kršitve 14. in 23. člena Ustave in jih utemeljuje z enakimi razlogi kot v prvi ustavni pritožbi.

4. Senat Ustavnega sodišča je s sklepom št. Up-731/16, Up-742/17 z dne 25. 1. 2018 ustavni pritožbi zoper sklepa Višjega sodišča v Ljubljani sprejel v obravnavo. V skladu s prvim odstavkom 56. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) je Ustavno sodišče o tem obvestilo Višje sodišče. V skladu z drugim odstavkom 56. člena ZUstS je Ustavno sodišče sklep o sprejetju ustavnih pritožb in ustavni pritožbi (vsakemu tisto, ki se nanaša nanj) vročilo dolžnikoma iz izvršilnega postopka (v nadaljevanju nasprotna udeleženca oziroma prvi nasprotni udeleženec in drugi nasprotni udeleženec).

5. Prvi nasprotni udeleženec (Up-731/16) je odgovoril na ustavno pritožbo. Meni, da v nobenem zakonu ni določeno, da so disciplinske odločbe OZS izvršilni naslov. Te odločbe naj bi bile le izvršljive. Navedeno naj bi sicer izhajalo že iz jezikovne razlage ZOdv, vendar naj bi za to obstajali globlji vsebinski in sistemski razlogi. Po mnenju prvega nasprotnega udeleženca bi bil ZOdv, če bi določal odločbi disciplinske komisije lastnost izvršilnega naslova, protiustaven. Razlogi za to naj bi bili: OZS za izdajanje disciplinskih odločb nima javnega pooblastila, zoper te odločbe po ustaljeni sodni praksi ni nobenega sodnega varstva.

6. Na ustavno pritožbo je odgovoril tudi drugi nasprotni udeleženec (Up-742/17). Ustavnemu sodišču predlaga, naj ustavno pritožbo zavrne kot neutemeljeno. Neuspeh z

izvršitvijo disciplinske odločbe naj bi bilo treba pripisati postopkovno napačnemu ravnanju pritožnice. Drugi nasprotni udeleženec namreč meni, da je bilo pritožnici sodno varstvo njene terjatve iz naslova denarne kazni zagotovljeno s tem, da je imela možnost sprožiti izvršilni postopek na podlagi verodostojne listine – "izpiska odprtih postavk".

7. Odgovora nasprotnih udeležencev sta bila vročena pritožnici, ki v odzivu nanju vztraja pri stališčih iz ustavne pritožbe.

B.

8. Pritožnica zatrjuje kršitve 14. in 23. člena Ustave. Ustavno sodišče je najprej obravnavalo očitke o neskladju izpodbijanih sodnih odločb s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave. Bistvo teh očitkov je v prepričanju pritožnice, da ji Ustava daje pravico, da v sodnem postopku doseže prisilno izvršitev pravnomočne disciplinske odločbe, s katero je odvetniku izrekla denarno kazen.

9. Sodišča so v izpodbijanih odločitvah razlagala tretji odstavek 65. člena ZOdv, ki se glasi: "Odločbe disciplinskih organov Odvetniške zbornice Slovenije so izvršljive." Sprejela so stališče, da disciplinske odločbe OZS niso izvršilni naslov, ki bi bil lahko podlaga za sodno izvršbo na podlagi ZIZ. Pritožnica trdi, da je tako stališče v neskladju z njeno ustavno pravico do sodnega varstva.

10. OZS je pravna oseba zasebnega prava, v katero se obvezno združujejo odvetniki, ki opravljajo odvetniški poklic v Republiki Sloveniji (41. člen ZOdv). Ena od pomembnih (obveznih in zakonsko predvidenih) nalog OZS je izvajanje disciplinske oblasti nad odvetniki. Odvetnik mora namreč vestno opravljati odvetniški poklic in je odgovoren za kršitve dolžnosti pri njegovem opravljanju (prvi odstavek 59. člena ZOdv).

11. Zakonska podlaga za sankcioniranje odvetnikov v disciplinskih postopkih je v VIII. poglavju ZOdv. Disciplinske ukrepe, ki se lahko v disciplinskem postopku izrekajo odvetnikom (opomin, ukor, denarna kazen in odvzem pravice opravljati odvetniški poklic), je ZOdv določil v prvem odstavku 61. člena. Statut Odvetniške zbornice Slovenije¹ določa dejanja, ki pomenijo kršitev dolžnosti pri opravljanju odvetniškega poklica (prvi odstavek 60. člena ZOdv).

12. Disciplinski ukrepi so podrobneje urejeni s Statutom OZS (tretji odstavek 61. člena ZOdv). Denarna kazen se sme izreči v mejah razpona, ki ga določi OZS s splošnim

¹ Statut Odvetniške zbornice Slovenije (Uradni list RS, št. 15/94, 10/95, 55/96, 4/2000, 13/02, 90/03, 131/04, 103/11, 86/13 in 41/14 – v nadaljevanju Statut OZS).

aktom (prvi odstavek 61. a člena ZOdv). Po 80. členu Statuta OZS je ta razpon od 500 do 5.000 EUR. Odvetnika denarno kaznuje disciplinska komisija ali disciplinsko sodišče.²

13. Pritožnica navaja, da so ji sodišča preprečila uveljavitev sodnega varstva z ozko jezikovno razlago tretjega odstavka 65. člena ZOdv ("odločbe disciplinskih organov OZS so izvršljive") v zvezi s 3. točko drugega odstavka 17. člena ZIZ, po kateri je izvršilni naslov, na podlagi katerega sodišče dovoli izvršbo, tudi "druga izvršljiva odločba ali listina, za katero zakon, ratificirana in objavljena mednarodna pogodba ali pravni akt Evropske unije, ki se v Republiki Sloveniji uporablja neposredno, določa, da je izvršilni naslov".

14. Ustavna pravica do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave po ustaljeni ustavnosodni presoji vsebuje tudi pravico v izvršilnem postopku zahtevati in doseči prisilno izvršitev (uveljavitev) sodne odločbe, s katero je sodišče odločilo o kakšni pravici ali obveznosti za primer, če dolжник svoje obveznosti sam ne izpolni. Ker sta namen in cilj sodnega varstva dokončno dosežena šele z uresnitvijo določene pravice oziroma pravnega razmerja, morajo biti stranki, ki ji je bila v sporu s pravnomočno odločbo priznana pravica, dana možnost in sredstva, da to pravico tudi dejansko uveljavi.³ Učinkovit izvršilni postopek je neločljiv element pravice do sodnega varstva.⁴

15. Za odločitev o ustavni pritožbi niso upoštevne trditve prvega nasprotnega udeleženca, s katerimi ta uveljavlja različne procesne kršitve v disciplinskem postopku. Ustavno sodišče odloča le o tem, ali so bile pritožnici kršene človekove pravice v sodnem izvršilnem postopku, ki se je vodil zoper prvega nasprotnega udeleženca na podlagi pravnomočnih disciplinskih odločb OZS.

16. Pritožnica trdi, da je sodišče na podlagi 23. člena Ustave dolžno prisilno izvršiti disciplinsko odločbo poklicne organizacije zasebnega prava, s katero je bila odvetniku izrečena denarna kazen. Tak zaključek je zmoten. Pri izreku denarne kazni ne gre za

² Disciplinska komisija v disciplinskih zadevah odloča vedno, ko ZOdv posebej ne določa, da je pristojno disciplinsko sodišče. Disciplinsko sodišče pa odloča v disciplinskih zadevah zaradi kršitev odvetniških dolžnosti, zaradi katerih je mogoče odvzeti pravico opravljati odvetniški poklic (prvi odstavek 61.č člena in prvi odstavek 62. člena ZOdv). To ne pomeni, da mora disciplinsko sodišče, ko ugotovi disciplinsko odgovornost, vedno izreči prav navedeni najtežji ukrep (ne pa denarne kazni ali drugega disciplinskega ukrepa). Disciplinski ukrep odvzema pravice opravljati odvetniški poklic se sme določiti in izreči samo za hujše kršitve dolžnosti pri opravljanju poklica, zaradi katerih odvetnik ni vreden zaupanja za opravljanje odvetniškega poklica (drugi odstavek 61.a člena ZOdv). OZS je v 81. členu Statuta OZS določila primere, ko je ta pogoj izpolnjen.

³ Primerjaj z odločbama Ustavnega sodišča št. Up-181/99 z dne 18. 12. 2002 (Uradni list RS, št. 7/03, in OdlUS XI, 292), 8. točka obrazložitve, št. Up-76/03, U-I-288/04 z dne 17. 3. 2005 (Uradni list RS, št. 34/05, in OdlUS XIV, 110), 12. točka obrazložitve.

⁴ Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-93/03 z dne 18. 11. 2004 (Uradni list RS, št. 132/04, in OdlUS XIII, 77), 6. točka obrazložitve.

izvrševanje nalog, ki bi bile zbornici podeljene z javnim pooblastilom.⁵ Odločitev o discipliniranju z denarno kaznijo po ustaljeni upravnosodni praksi zato ni podvržena sodni presoji v upravnem sporu.⁶ Ustavna pravica do učinkovitega sodnega izvršilnega postopka se ne razteza na avtonomne odločitve zasebnega subjekta, ki jih ni mogoče sodno preizkusiti. Zato stališče sodišč, da izvršljive disciplinske odločbe OZS o denarni kazni niso izvršilni naslov, ki bi bil lahko podlaga za sodno izvršbo na podlagi ZIZ, ni v neskladju s pravico do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave.

17. Pritožnica uveljavlja tudi kršitev načela enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave, ker naj bi bila neenako obravnavana v primerjavi z delodajalci; disciplinske odločbe teh naj bi bile po 172. členu Zakona o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr. in 52/16 – v nadaljevanju ZDR-1) izvršilni naslov.⁷ Po ustaljeni ustavnosodni presoji splošno načelo enakosti pred zakonom iz drugega odstavka 14. člena Ustave terja, da zakonodajalec v bistvenem enake položaje ureja enako, v bistvenem različne pa različno.⁸ Pri presoji, katere podrobnosti in razlike v položajih so bistvene, je treba izhajati iz predmeta pravnega urejanja.⁹ Načelo enakosti pred zakonom morajo spoštovati tudi sodišča.

18. Disciplinski ukrep denarne kazni delavcu in disciplinski ukrep denarne kazni odvetniku sta bistveno različno urejena. ZDR-1 delavcu zoper sklep o denarni kazni omogoča sodno varstvo. ZOdv odvetniku ne daje sodnega varstva. Ker gre za v bistvenem različna položaja, sodišča niso kršila pritožnične pravice do enakosti pred zakonom.

⁵ Pritožnica ima sicer pomembne pristojnosti nadzora nad delovanjem odvetnikov in s tem odvetništva, ki je del pravosodja. Njeno delovanje je tako tudi v javnem interesu ustreznega delovanja pravosodja, vendar pa njen položaj v ZOdv glede izrekanja denarnih kazni ni urejen tako, da bi v tem delu izvrševala javno pooblastilo. Njene odločitve o disciplinski odgovornosti odvetnika so avtonomne.

⁶ Prav tako pa naj ne bi šlo za primere, ko je v človekove pravice posegel državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnega pooblastila. Glej npr. sklepa Vrhovnega sodišča št. I Up 37/2003 z dne 14. 9. 2006 in št. I Up 203/2015 z dne 24. 2. 2016.

⁷ Prvi odstavek 172. člena ZDR-1 se glasi: "Delavcu, ki krši pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja, lahko delodajalec v primeru ugotovljene disciplinske odgovornosti izreče opomin ali druge disciplinske sankcije, kot so npr. denarna kazen ali odvzem bonitet, če so določene v kolektivni pogodbi na ravni dejavnosti." Tretji odstavek 172. člena ZDR-1 določa, da je sklep delodajalca o izrečenih denarnih kaznih, zoper katerega delavec ni zahteval arbitražnega ali sodnega varstva, izvršilni naslov, ki se izvrši po pravilih, ki veljajo za sodno izvršbo.

⁸ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-186/12 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 25/13, in OdlUS XX, 3), 24. točka obrazložitve.

⁹ Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. Up-217/14 z dne 7. 2. 2018, 10. točka obrazložitve.

19. Ker Višje sodišče v Ljubljani z izpodbijanima sodnima odločbama ni kršilo ustavnih pravic pritožnice iz drugega odstavka 14. člena in iz prvega odstavka 23. člena Ustave, sta ustavni pritožbi neutemeljeni. Ustavno sodišče ju je zavrnilo (1. in 2. točka izreka).

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 59. člena ZUstS ter prve alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11 in 70/17) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnici in sodniki dr. Matej Accetto, DDr. Klemen Jaklič, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik in Marko Šorli. Sodnica dr. Dunja Jadek Pensa je bila pri odločanju v tej zadevi izločena. Ustavno sodišče je odločbo sprejelo s petimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnica in sodnik Korpič – Horvat in Pavčnik. Sodnik Pavčnik je dal odklonilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik