



REPUBLIKA SLOVENIJA
DRŽAVNO ODVETNIŠTVO

Poročilo o delu
za leto

2017

DRŽAVNO ODVETNIŠTVO REPUBLIKE SLOVENIJE

Poročilo o delu za leto 2017

Kazalo

Predgovor	9
I. SPLOŠNI statistični del	11
1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA – ORGANIGRAM	12
1.1 Pojasnilo k pripravi letnega poročila	13
1.2 Prehod iz Državnega pravobranilstva RS na Državno odvetništvo RS	13
1.3 Implementacija ZDOdv	17
2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA	19
3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA	20
4. IZVAJANJE NALOG	22
4.1 Problematika s področja poslovanja državnega odvetništva	22
4.2 Problematika s področja proračunskega financiranja	22
4.3 Problematika pri izvajanju zakonodaje	23
4.3.1 Problematika izvajanja 12. in 26. člena ZDOdv	24
4.3.2 Problematika izvajanja 25. člena ZDOdv	25
4.3.3 Problematika glede soglasja Vlade RS k sklenjenim poravnavam	28
4.4. Delo pri strokovnem nadzoru in ugotovitve ter sistemski in organizacijski ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti	29
II. POSEBNI statistični del	31
1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH	32
2. UDELEŽBA NA NAROKIH	44
3. PROCESNA DEJANJA	45
4. PREDHODNI POSTOPKI	46
5. ZASTOPANJE (PRED SODIŠČI IN UPRAVNIMI ORGANI V RS), PRAVNO SVETOVANJE IN OBLIKOVANJE PRAVNIH MNENJ	50
5.1 Zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji	50
5.2 Pravno svetovanje	50
5.3 Pojasnilo k Tabeli 11 in Tabeli 12	51
6. ZASTOPANJE PRED TUJIMI SODIŠČI IN TUJIMI ARBITRAŽAMI TER MEDNARODNIMI SODIŠČI IN MEDNARODNIMI ARBITRAŽAMI	53
7. ZADEVE, V KATERIH JE BILO VLOŽENO PRAVNO SREDSTVO	54
III. ANALITIČNI del	55
1. KRATKA OBRAZLOŽITEV PRIMERJALNIH VREDNOSTI PO POSAMEZNIH PODROČJIH Z NAVEDBO UKREPOV, KI SO BILI IZVEDENI ZA OBVLADOVANJE IN IZBOLJŠANJE REZULTATOV	56

1.1 Pregled gibanja zadev v letu 2017	56
1.2 Civilnopravne in gospodarske zadeve	57
1.2.1 Uvod	57
1.2.1.1 Odškodninska odgovornost države	57
1.2.1.2 Zahtevki iz pogodbenih razmerij	57
1.2.1.3 Zahtevki, povezani z lastninsko pravico	57
1.2.1.4 Zahtevki po ZKP in ZP-1 ter drugi zahtevki, povezani s kazenskimi postopki	58
1.2.1.5 Druga delovna področja Državnega odvetništva RS	58
1.2.2 Statistični podatki	58
1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti	59
1.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	60
1.3 Delovnopravne in socialnopravne zadeve	62
1.3.1 Uvod	62
1.3.2 Statistika	63
1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti	63
1.3.3.1 Delovnopravne zadeve	64
1.3.3.2 Socialnopravne zadeve	64
1.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	65
1.3.4.1 Delovnopravne zadeve	65
1.3.4.2 Socialnopravne zadeve	68
1.4 Predhodni postopki	70
1.4.1 Postopki po 14. členu ZDPra in 4. oddelku II. poglavja ZDOdv	70
1.4.1.1 Statistika	71
1.4.1.2 Analiza primerjalnih vrednosti	71
1.4.2 Predhodni postopki po III. poglavju Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja	74
1.4.2.1 Statistika	74
1.4.2.2 Analiza primerjalnih vrednosti	74
1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku	75
1.4.3.1 Uvod	75
1.4.3.2 Statistika	76
1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti	76
1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških	77
1.4.4.1 Uvod	77
1.4.4.2 Statistika	77
1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti	77
1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja	78
1.5.1 Uvod	78
1.5.1.1 Davčne terjatve	78
1.5.1.2 Delovno-socialne terjatve	78
1.5.1.3 Odvetniški stroški in stroški sodišč	78
1.5.1.4 Odškodnine	79
1.5.1.5 Plačilo storitev ali uporabe premoženja države ter plačilo škode za njegovo (p)oškodovanje	79
1.5.1.6 Terjatve zoper Republiko Slovenijo na podlagi verodostojne listine	79
1.5.2 Statistika	79
1.5.3 Analiza primerjalnih vrednosti	80
1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	80

1.5.4.1	Davčne terjatve	80
1.5.4.2	Odškodnine	81
1.5.4.3	Stroški sodišč	81
1.5.4.4	Odpis neizterljivih in/ali zastaranih stroškov zastopanja Republike Slovenije	82
1.5.4.5	Preživninske terjatve	82
1.6	Postopki zaradi insolventnost in postopki prisilnega prenehanja	84
1.6.1	Uvod	84
1.6.2	Statistični podatki	84
1.6.3	Analiza primerjalnih vrednosti	86
1.6.4	Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	86
1.6.4.1	Izvajanje 12. člena ZDOdv v povezavi z ZIZ in ZDavP-2	86
1.6.4.2	Večje število izdanih sklepov o začetku stečajnega postopka nad istim subjektom	87
1.6.4.3	Prevzem premoženja	88
1.7	Nepravdni postopki	89
1.7.1	Uvod	89
1.7.1.1	Zapuščinski postopki	89
1.7.1.2	Postopki za razdružitve solastnine	89
1.7.1.3	Zemljiškoknjižni postopki	89
1.7.1.4	Odškodninski postopki za razlaščenca zemljišča	90
1.7.1.5	Drugi nepravdni postopki	90
1.7.2	Statistika	90
1.7.2.1	Zapuščinski postopki:	91
1.7.2.2	Postopki za razdružitve solastnine	91
1.7.2.3	Zemljiškoknjižni postopki	91
1.7.2.4	Odškodninski postopki za razlaščenca zemljišča	91
1.7.3	Analiza primerjalnih vrednosti	91
1.7.3.1	Zapuščinski postopki:	92
1.7.3.2	Zemljiškoknjižni postopki	93
1.7.3.3	Odškodninski postopki za razlaščenca zemljišča	93
1.7.4	Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS	94
1.7.4.1	Zapuščinski postopki	94
1.7.4.1.1	Republika Slovenija kot dedič, prijave terjatev in omejitve dedovanja	94
1.7.4.1.2	Kaduciteta	95
1.7.4.1.3	Razdružitve solastnine	96
1.7.4.1.4	Zemljiškoknjižni postopki	96
1.7.4.1.5	Odškodninski postopki za razlaščenca zemljišča	96
1.8	Postopki razlastitev	98
1.8.1	Uvod	98
1.8.2	Statistika	98
1.8.3	Analiza primerjalnih vrednosti	98
1.8.4	Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	99
1.9	Upravne zadeve	101
1.9.1	Uvod	101
1.9.1.1	Upravni postopki in upravni spori	101
1.9.1.2	Druge pristojnosti Državnega odvetništva RS v upravnih zadevah – pristojnosti po posebnih zakonih	103
1.9.2	Statistika	103
1.9.3	Analiza primerjalnih vrednosti	104

1.10	Postopki po Zakonu o denacionalizaciji	105
1.10.1	Uvod	105
1.10.2	Statistika	105
1.10.3	Analiza primerjalnih vrednosti	105
1.10.4	Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	105
1.11	Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij	108
1.11.1	Uvod	108
1.11.2	Statistika	108
1.11.3	Analiza primerjalnih vrednosti	108
1.12	Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice	109
1.12.1	Uvod	109
1.12.2	Statistika	110
1.12.3	Analiza primerjalnih vrednosti	110
1.13	Postopki pred Sodiščem Evropske unije	112
1.13.1	Uvod	112
1.13.2	Statistika	113
1.13.3	Analiza primerjalnih vrednosti	113
1.13.4	Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS	114
2.	PRIKAZ IN OCENA ZAHTEVNEJŠIH PRIMEROV	115
2.1	Civilnopravne in gospodarske zadeve	116
2.2	Delovnopravne zadeve	124
2.3	Postopki izvršbe in zavarovanja	130
2.4	Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja	132
2.5	Nepravdni postopki	133
2.6	Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP)	134
2.6.1	Zaključene zadeve	134
2.6.2	Nove zadeve	139
2.7	Postopki pred Sodiščem Evropske unije	142
2.7.1	Nove zadeve	142
2.7.1.1	Tožbi Evropske komisije zoper državo članico na podlagi 258. člena PDEU	142
2.7.1.2	Tožba Slovenije zoper institucijo EU na podlagi 256. in 263. člena PDEU	143
2.7.2	Zaključene zadeve	144
2.7.2.1	Predlog za sprejem predhodne odločbe na podlagi 267. člena PDEU	144
2.7.2.2	Tožba Evropske komisije proti Sloveniji na podlagi 258. člena PDEU	145
3.	STRATEŠKE USMERITVE ZA NADALJNJE DELO DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA	146

Predgovor

Spoštovani,

pred vami je poročilo o delu Državnega odvetništva RS za leto 2017, ki predstavlja vpogled v delo organa in izvajanje nalog in pristojnosti tako po nekdanjem veljavnem Zakonu o državnem pravobranilstvu, kot tudi po novem Zakonu o državnem odvetništvu. Slednji namreč velja od maja 2017, uporabljati pa se je pričel proti koncu leta – 20. 11. 2017.

Če so leto 2016 z vidika organizacije in bodoče vsebine dela organa zaznamovale predvsem aktivnosti v zvezi s spreminjanjem podlage delovanja Državnega pravobranilstva, smo bili v letu 2017 dejansko soočeni z novim Zakonom o državnem odvetništvu, ki za funkcionarje in javne uslužbenke predvideva številne nove naloge in pristojnosti. Nova podlaga delovanja zastopnika države je odprla številna nerešena vprašanja, kar je neposredno vplivalo na organizacijo dela, posledično pa na potrebo po kadrovski popolnitvi.



mag. Jurij GROZNIK
generalni državni odvetnik

Določbe Zakona o državnem odvetništvu (zlasti 12., 25. in 26. člen) z večjim poudarkom na svetovalni in pogajalski funkciji prinašajo pomembno nadgraditev preventivnega delovanja Državnega odvetništva RS kot varuha premoženjskih koristi in interesov države. Vendar pa je bilo že v fazi sprejemanja in kasneje uveljavljanja zakona mogoče in tudi povsem realno pričakovati dileme in različne interpretacije vsebine nekaterih določb, prav tako pa je bilo že vnaprej jasno, da bo zaradi »ohlapnosti« ureditve njihovo vsebino treba zapolniti s tolmačenjem glede na konkretne dejanske situacije.

Po začetku uporabe zakona so se omenjena predvidevanja izkazala za utemeljena in Državno odvetništvo RS je bilo primorano, da oblikuje določena stališča in razlage, podane v okviru posameznih konkretnih zadev, ter z njimi seznaniti državne organe. Z nekaterimi določili zakona so bile v obseg in način dela Državnega odvetništva RS vnesene novosti, pa tudi zelo obsežne spremembe, zaradi katerih je bilo z namenom poenotenja pri razumevanju in nadalje tudi njihovega izvajanja potrebno hitro oblikovanje nezavezujočih pojasnil oziroma stališč Državnega odvetništva RS. Minister za pravosodje mag. Goran Klemenčič je tako zaradi spremljanja izvajanja zakona v praksi in identifikacije problemov ter priprave tovrstnih neobvezujočih razlag zakona ustanovil posebno delovno skupino za implementacijo določb Zakona o državnem odvetništvu. Gre za izjemno pomembno dejanje, ki ga izrecno pozdravljam, na tem mestu pa izpostavljam tudi izjemno podporo Ministrstva za pravosodje, ki je omenjene probleme zaznalo in v celoti podprlo predloge Državnega odvetništva RS.

Poleg zahtev nove pravne podlage delovanja Državnega odvetništva RS je bilo v letu 2017 veliko pozornosti namenjene tudi pripravi in sodelovanju pri sprejemanju Zakona o ureditvi določenih vprašanj zaradi končne rzsodbe arbitražnega sodišča na podlagi Arbitražnega sporazuma med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Hrvaške (ZUVRAS). Zakon namreč prinaša povsem nove naloge Državnega odvetništva RS, opredeljene v 20. členu, preko katerih Državno odvetništvo RS fizičnim in pravnim osebam, ki so državljani Republike Slovenije ali imajo sedež v Republiki Sloveniji in so lastniki nepremičnin na ozemlju, ki na podlagi rzsodbe ni več del ozemlja Republike Slovenije, zagotavlja pravno svetovanje in pravno zastopanje, hkrati pa nosi vse potrebne stroške takšnega zastopanja.

Zaradi številnih novih pristojnosti in subjektov, ki jih Državno odvetništvo RS zastopa in jim pravno svetuje, bodo v bodoče nujno potrebne organizacijske, strukturne, kadrovske in prostorske spremembe pri delovanju organa. V letu 2017 je Državno odvetništvo RS s tovrstnimi aktivnostmi in usklajevanji že pričelo, glede na doseganje razumevanje resornega ministrstva pa pričakujem in sem hkrati prepričan, da bomo v nadaljevanju dosegli vse potrebne vire in kapacitete, ki bodo v praksi omogočale dejansko implementacijo Zakona o državnem odvetništvu in ostalih zakonskih podlag, ki nam nalagajo nove in specifične naloge.

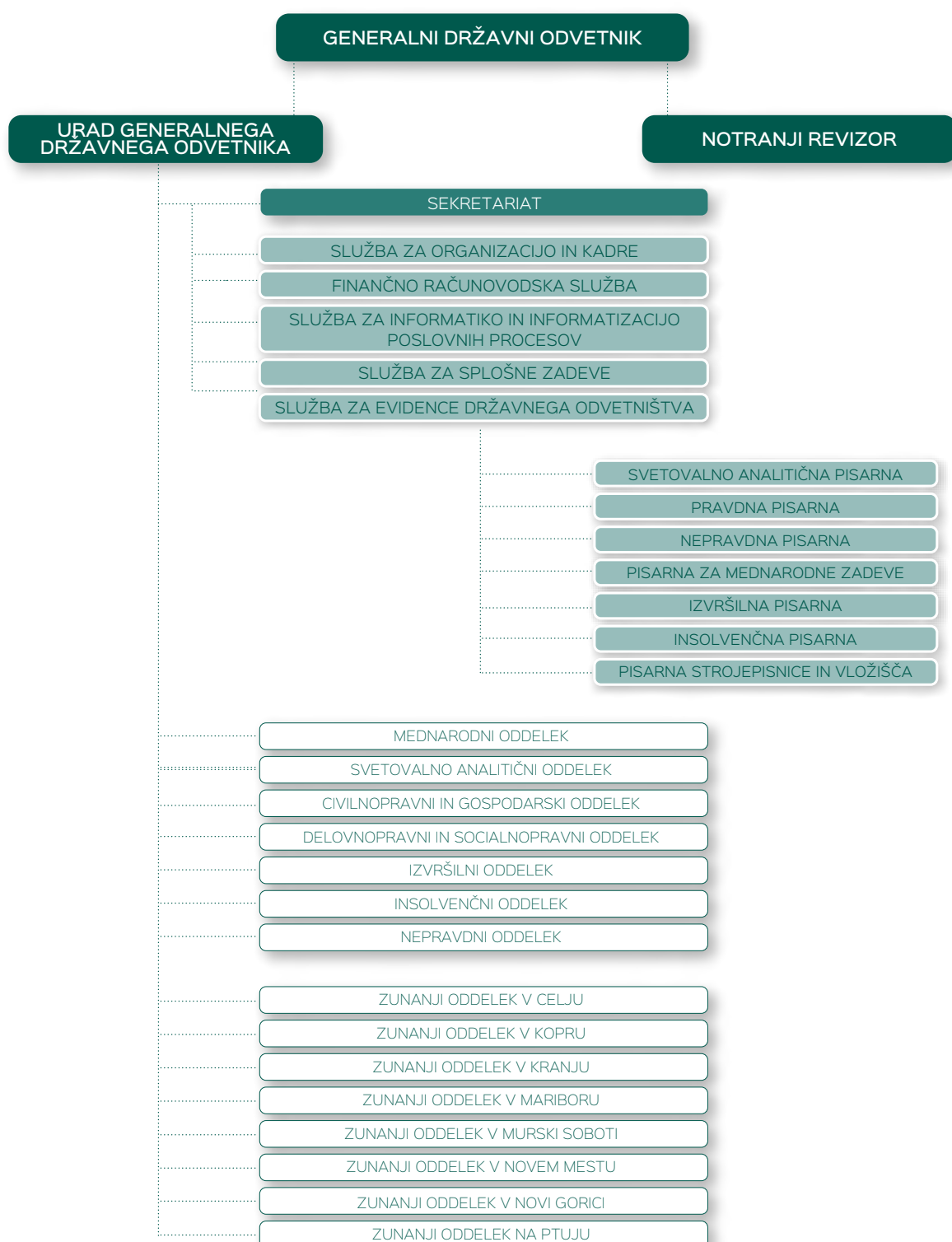
Državno odvetništvo RS torej postaja modernejše in bolj odzivno, kar se kadrovske strukture tiče, pa predvsem pomlajeno. Tudi v bodoče mi bo za voljo tega v veselje opravljati funkcijo generalnega državnega odvetnika.

Za uspešno preteklo delo se izrecno zahvaljujem celotnemu kolektivu Državnega odvetništva RS, za katerega sem prepričan, da bo z novim sistemom dela, novimi pristojnostmi, poudarjeno svetovalno vlogo, predvsem pa s pomlajenim kadrom, tudi v prihodnje dosegalo pomembne rezultate.



I. SPLOŠNI
statistični del

1. ORGANIZACIJA DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA – ORGANIGRAM



1.1 Pojasnilo k pripravi letnega poročila

Letno poročilo Državnega odvetništva RS za leto 2017 je na podlagi prvega odstavka 47. člena Zakona o državnem odvetništvu (ZDOdv) pripravljeno na podlagi letnih poročil sedeža v Ljubljani in zunanjih oddelkov. V skladu s tretjim odstavkom 47. člena ZDOdv podrobnejšo obliko letnega poročila določa Pravilnik o obliki letnega poročila državnega odvetništva (Pravilnik),¹ ki velja od 20. 11. 2017, pri čemer je bilo Državno odvetništvo RS letno poročilo že za leto 2017 zavezano izdelati v skladu z določili navedenega Pravilnika.²

Predmetno poročilo je tako prvo poročilo v skladu z določbo 47. člena ZDOdv in Pravilnika. Nekdanje Državno pravobranilstvo RS je namreč poročila o svojem delu pripravljalo v skladu z določbo 24. člena Zakona o državnem pravobranilstvu (ZDPra), ki se je uporabljal vse do 19. 11. 2017, vsebine oziroma oblike letnega poročila pa ni določal.

V skladu z določili Pravilnika je Državno odvetništvo RS v poročilu o svojem delu zavezano predstaviti in analizirati nekatere statistične podatke, ki pa jih v letu 2017 in preteklih letih na ravni letne statistike za potrebe letnih poročil ni beležilo niti vrednotilo, pri čemer so se tudi sami kriteriji za vrednotenje rezultatov dela z novo zakonodajo korenito in bistveno spremenili. V obstoječem informacijskem sistemu Državnega odvetništva RS vse do 19. 11. 2017 takšne spremembe iz objektivnih razlogov niso bile predvidene, spremenjen oziroma dopolnjen statistični modul informacijskega sistema »Vpisniki« pa je še vedno v fazi razvoja in prilagoditve novi metodologiji spremljanja statističnih podatkov.

Kljub želji po celoviti predstavitvi vseh zahtevanih statističnih vsebin, pa Državno odvetništvo RS za leto 2017 temu ne more v celoti zadostiti. V predmetnem poročilu tako predstavlja vse podatke, s katerimi v informacijskem sistemu razpolaga, kjer pa podatkov ni, je to, skupaj z razlogi za to, posebej navedeno.

Pri tem ne gre spregledati dejstva, da tudi sam prehod na nov informacijski sistem, izveden v letu 2013, zaradi obsežnega in zahtevnega prenosa velike količine podatkov še vedno povzroča težave, zaradi česar se pri izdelavi letne statistike lahko pojavljajo tudi napake, posledično pa prihaja tudi do določenih neskladij med podatki, predstavljenimi v poročilu o delu za pretekla leta, in podatki za leto 2017.

1.2 Prehod iz Državnega pravobranilstva RS na Državno odvetništvo RS

V letu 2017 je bila s povsem novo pravno podlago delovanja izvedena reforma Državnega pravobranilstva RS v Državno odvetništvo RS.

Zakon o državnem odvetništvu (ZDOdv)³ je začel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel 20. 11. 2017, glede na navedeno pa je bilo v organizacijskem smislu leto 2017 prelomno.

Državno pravobranilstvo RS je bilo kot zakoniti zastopnik države vzpostavljeno z Zakonom o državnem pravobranilstvu,⁴ ki je začel veljati 25. 4. 1997 in se je⁵ uporabljal vse do začetka uporabe ZDOdv, to je 19. 11. 2017.

¹ Uradni list RS, št. 64/2017 z dne 17. 11. 2017.

² 10. člen Pravilnika.

³ Uradni list RS, št. 23/2017 z dne 5. 5. 2017.

⁴ Uradni list RS, št. 20/1997 z dne 10. 4. 1997.

⁵ Z izjemo 30. člena ZDPra.

Nekdanje Državno pravobranilstvo RS je bilo zastopnik Republike Slovenije in drugih subjektov, določenih z ZDPra, pred domačimi, tujimi in mednarodnimi sodišči. Subjektom, ki jih je zastopalo, je tudi pravno svetovalo.

Delovalo je bodisi:

- *po samem zakonu (ex lege):*
na podlagi usmeritvenih navodil zastopanega je pred sodišči zastopalo državo, njene organe in upravne organizacije v sestavi, ki so pravne osebe; ali
- *na podlagi pooblastila (ex mandato):*
v primeru pooblastila je prevzelo zastopanje subjekta tudi pred upravnimi organi.

Državi, njenim organom in upravnim organizacijam v sestavi je na njihovo zahtevo:

- poročalo o zadevah, v katerih jih je zastopalo, in
- pravno svetovalo pri sklepanju pogodb, s katerimi so za te subjekte nastale premoženjske pravice in obveznosti, ter pri sklepanju pogodb, s katerimi so se ustanovljale ali ukinjale stvarne pravice na nepremičninah, ter pri reševanju drugih premoženjskih vprašanj.

Državno odvetništvo RS je bilo ustanovljeno z ZDOdv, takrat pa je z delovanjem prenehalo Državno pravobranilstvo RS. Državno odvetništvo RS je prevzelo vse pristojnosti Državnega pravobranilstva, pravice in obveznosti, funkcionarje in javne uslužbenke, zaposlene v Državnem pravobranilstvu RS, finančna sredstva, premično in nepremično premoženje ter dokumentarno in arhivsko gradivo Državnega pravobranilstva RS.

Državno odvetništvo RS je poseben in samostojen državni organ.

Njegove naloge so:

- zastopanje države in njenih organov pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami, pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami ter pred Evropskim sodiščem za človekove pravice;
- zastopanje subjektov, ki so v celoti v lasti države, v posameznih postopkih pred sodišči v Republiki Sloveniji, ki so zanje in za Republiko Slovenijo izjemnega pomena;
- varovanje javnega interesa v upravnem sporu in v drugih primerih, ki jih določa zakon;
- mirno reševanje sporov v predhodnih postopkih z namenom razbremenitve dela sodišč;
- pravno svetovanje državi in državnim organom v premoženjskopравnih zadevah;
- oblikovanje pravnega mnenja, na zahtevo državnega organa, povezana z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije;
- oblikovanje posameznega pravnega mnenja na predlog subjektov, ki so v celoti v lasti države, če gre za zadevo, ki ima neposredne posledice za javna sredstva (za javnofinančne prejemke in izdatke, prejemke in izdatke uporabnikov proračunov ter premoženje blagajn javnega financiranja in uporabnikov proračunov).

Naloge Državnega odvetništva RS v skladu s četrtem odstavkom 2. člena ZDOdv opravljajo generalni državni odvetnik, namestnik generalnega državnega odvetnika, višji državni odvetnik, državni odvetnik in kandidat za državnega odvetnika.

ZDOdv v 41. členu določa, da državno odvetništvo opravlja naloge iz svoje pristojnosti na sedežu in zunanjih oddelkih. Sedež državnega odvetništva je v Ljubljani. Delo na sedežu se organizira v oddelkih, ki so notranje organizacijske enote. Mednarodni oddelek je stalni specializirani oddelek na sedežu državnega odvetništva

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani je izključno pristojen za:

- zastopanje javnega interesa v upravnih sporih;
- zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami;

- zastopanje v postopkih za povrnitev škode, rehabilitacijo in uveljavitev drugih pravic oseb, ki so bile neupravičeno obsojene ali jim je bila neutemeljeno vzeta prostost po zakonu, ki ureja kazenski postopek, ali so jim bile neupravičeno izrečene sankcije ali jim je bila neutemeljeno vzeta prostost po zakonu, ki ureja prekrške;
- zastopanje v postopkih za revizijo postopkov javnega naročanja in
- opravljanje nalog, ki jih iz razlogov smotrnosti ali boljše usposobljenosti sedeža državnega odvetništva določi določi generalni državni odvetnik po predhodnem soglasju ministra. (42. člen ZDOdv).

Državno odvetništvo na sedežu v Ljubljani zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Ljubljani, Okrajnim sodiščem v Cerknici, Okrajnim sodiščem v Domžalah, Okrajnim sodiščem v Grosupljem, Okrajnim sodiščem v Kamniku, Okrajnim sodiščem v Kočevju, Okrajnim sodiščem v Litiji, Okrajnim sodiščem v Trbovljah in Okrajnim sodiščem na Vrhniki,
- pred Okrožnim sodiščem v Ljubljani,
- pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije

in pred

- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Ljubljana.

Zunanji oddelek državnega odvetništva v Celju zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Celju, Okrajnim sodiščem v Slovenskih Konjicah, Okrajnim sodiščem v Šentjurju pri Celju, Okrajnim sodiščem v Šmarju pri Jelšah, Okrajnim sodiščem v Velenju, Okrajnim sodiščem v Žalcu,
- pred Okrožnim sodiščem v Celju,
- pred Delovnim sodiščem v Celju,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Celju

in pred

- Višjim sodiščem v Celju,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Celje.

Zunanji oddelek državnega odvetništva v Kopru zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Kopru, Okrajnim sodiščem v Ilirski Bistrici, Okrajnim sodiščem v Piranu, Okrajnim sodiščem v Postojni, Okrajnim sodiščem v Sežani,
- pred Okrožnim sodiščem v Kopru,
- pred Delovnim sodiščem v Kopru,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Novi Gorici

in pred

- Višjim sodiščem v Kopru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Koper.

Zunanji oddelek državnega odvetništva v Kranju zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Kranju, Okrajnim sodiščem na Jesenicah, Okrajnim sodiščem v Radovljici, Okrajnim sodiščem v Škofji Loki,

- pred Okrožnim sodiščem v Kranju,
- pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani - zunanjim oddelkom v Kranju,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije

in pred

- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Kranj.

Zunanji oddelek državnega odvetništva v Mariboru zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Mariboru, Okrajnim sodiščem v Lenartu, Okrajnim sodiščem v Slovenj Gradcu, Okrajnim sodiščem v Slovenski Bistrici,
- pred Okrožnim sodiščem v Mariboru, Okrožnim sodiščem v Slovenj Gradcu,
- pred Delovnim sodiščem v Mariboru, Delovnim sodiščem v Mariboru - zunanjim oddelkom v Slovenj Gradcu,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Mariboru

in pred

- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Maribor ali sodnega okrožja Slovenj Gradec.

Zunanji oddelek državnega odvetništva v Murski Soboti zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Murski Soboti, Okrajnim sodiščem v Gornji Radgoni, Okrajnim sodiščem v Lendavi, Okrajnim sodiščem v Ljutomeru,
- pred Okrožnim sodiščem v Murski Soboti,
- pred Delovnim sodiščem v Mariboru - zunanjim oddelkom v Murski Soboti,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Mariboru

in pred

- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Murska Sobota.

Zunanji oddelek državnega odvetništva v Novi Gorici zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Novi Gorici, Okrajnim sodiščem v Ajdovščini, Okrajnim sodiščem v Idriji, Okrajnim sodiščem v Tolminu,
- pred Okrožnim sodiščem v Novi Gorici,
- pred Delovnim sodiščem v Kopru - zunanjim oddelkom v Novi Gorici,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Novi Gorici

in pred

- Višjim sodiščem v Kopru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Nova Gorica.

Zunanji oddelek državnega odvetništva v Novem mestu zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem v Novem mestu, Okrajnim sodiščem v Brežicah, Okrajnim sodiščem v Črnomlju, Okrajnim sodiščem v Krškem, Okrajnim sodiščem v Sevnici, Okrajnim sodiščem v Trebnjem,
- pred Okrožnim sodiščem v Novem mestu, Okrožnim sodiščem v Krškem,
- pred Delovnim in socialnim sodiščem v Ljubljani - zunanjim oddelkom v Brežicah in zunanjim oddelkom v Novem mestu,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije
in pred
- Višjim sodiščem v Ljubljani,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Novo mesto in Krško.

Zunanji oddelek državnega odvetništva na Ptuju zastopa subjekte iz 12. in 13. člena ZDOdv:

- pred Okrajnim sodiščem na Ptuju, Okrajnim sodiščem v Ormožu,
- pred Okrožnim sodiščem na Ptuju,
- pred Delovnim sodiščem v Mariboru - zunanjim oddelkom na Ptuju,
- pred Upravnim sodiščem Republike Slovenije - zunanjim oddelkom v Mariboru
in pred
- Višjim sodiščem v Mariboru,
- Višjim delovnim in socialnim sodiščem,
- Vrhovnim sodiščem Republike Slovenije ter
- Ustavnim sodiščem Republike Slovenije,

kadar je na prvi stopnji odločalo sodišče z območja sodnega okrožja Ptuj.

1.3 | Implementacija ZDOdv

ZDOdv, ki se je začel uporabljati 20. 11. 2017, predstavlja veliko reformo organa, saj prinaša tako konceptualne kot vsebinske spremembe tega področja. Povečal je samostojnost in avtonomnost Državnega odvetništva RS ter s tem povečal tudi odgovornost za strokovno delo, kar je bil tudi eden izmed ciljev reforme. Med pomembnejše vsebinske spremembe spada močno poudarjena svetovalna in pogajalska/posredniška funkcija.

ZDOdv je uvedel tudi novo organizacijsko umestitev organa, v prehodnih določbah pa je uredil nadaljevanje dela in nemoten ter postopen prehod na novo ureditev.

Z namenom čim boljše implementacije ZDOdv, ki v pravni red Republike Slovenije vnaša pomembne spremembe, je bilo treba v prehodnem obdobju od začetka veljave pa do začetka uporabe novega predpisa izvesti številne aktivnosti. Pri tem je in še vedno zelo aktivno sodeluje *implementacijska delovna skupina*, sestavljena iz predstavnikov ministrstva za pravosodje in predstavnikov Državnega odvetništva RS.

Do začetka uporabe ZDOdv so bili pripravljene in sprejeti naslednji predpisi:

- na podlagi 5. člena ZDOdv **Pravilnik o poslovanju državnega odvetništva**, ki ga izda minister za pravosodje po predhodnem mnenju generalnega državnega odvetnika;

- na podlagi četrtega odstavka 41. člena ZDOdv **Pravilnik o pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva**, ki ga izda minister za pravosodje po predhodnem mnenju generalnega državnega odvetnika;
- na podlagi tretjega odstavka 47. člena ZDOdv **Pravilnik o obliki letnega poročila državnega odvetništva**, ki ga izda minister za pravosodje po predhodnem mnenju generalnega državnega odvetnika;
- na podlagi drugega odstavka 75. člena ZDOdv **Pravilnik o obliki in načinu nošenja službenega oblačila višjega državnega odvetnika in državnega odvetnika**, ki ga izda minister za pravosodje in
- na podlagi četrtega odstavka 76. člena ZDOdv **Pravilnik o službeni izkaznici višjega državnega odvetnika, državnega odvetnika in kandidata za državnega odvetnika**, ki ga izda minister za pravosodje.

Osnutke predpisov, za katere je predvideno predhodno mnenje generalnega državnega odvetnika, je pripravilo Ministrstvo za pravosodje, končno besedilo pa je bilo dogovorjeno v sodelovanju z Državnim odvetništvom RS.

V skladu z 98. členom ZDOdv bi moral biti še pred uveljavitvijo ZDOdv sprejet tudi Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest državnega odvetništva. Predpogoj za pripravo novih uradniških delovnih mest višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike ter samega Akta pa je bila sprememba Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), ki je s spremembo 13. člena Državno odvetništvo RS uvrstil med ostale državne organe v plačni skupini C1 (do tedaj je bilo tedanje Državno pravobranilstvo RS namreč skupaj z Državnim tožilstvom RS uvrščeno v plačno skupino C2). Zakon o spremembah ZSPJS je začel veljati šele 30. 11. 2017, torej že po datumu začetka uporabe ZDOdv, pri čemer slednji po novem predvideva predhodno pridobitev soglasja ministra za pravosodje na predloženi Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest državnega odvetništva.

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest Državnega odvetništva RS je bil, na podlagi soglasja ministra za pravosodje, sprejet konec februarja 2018, veljati pa je začel 1. 3. 2018.

ZDOdv med drugim v 41. členu določa, da se delo na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani organizira v oddelkih, ki so notranje organizacijske enote, Mednarodni oddelek pa je stalni specializirani oddelek na sedežu državnega odvetništva. S **Pravilnikom o notranji organizaciji in pristojnosti sedeža in zunanjih oddelkov državnega odvetništva** so določene vrste organizacijskih enot na sedežu državnega odvetništva in zunanji oddelki državnega odvetništva ter stvarna in krajevna pristojnost sedeža in zunanjih oddelkov. Z **Aktom o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest** Državnega odvetništva RS je določena nova podrobnejša organizacija organa tako na sedežu kot tudi na zunanjih oddelkih.

Na sedežu Državnega odvetništva RS v Ljubljani delujejo naslednji oddelki:

- mednarodni oddelek,
- svetovalno analitični oddelek,
- civilnopravni in gospodarski oddelek,
- delovnopravni in socialno-pravni oddelek,
- insolvenčni oddelek,
- izvršilni oddelek in
- nepravdni oddelek.

2. KADROVSKO STANJE DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA

Tabela 1: Prikaz načrtovanih in zasedenih delovnih mest ter povprečne prisotnosti višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike na dan 31. 12. preteklega leta

državno odvetništvo	višji državni odvetniki			državni odvetniki			kandidati za državne odvetnike		
	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*	načrt	zasedba	povprečna prisotnost*
sedež v Ljubljani	38	34	201,34	6	3	164,33	10	13	171,05
Zunanji oddelek v Mariboru	6	4	202,25	1	0	0	1	1	209
Zunanji oddelek v Celju	4	2	151	0	0	0	1	2	181
Zunanji oddelek v Kopru	2	2	200,5	1	1	218	1	1	205,62
Zunanji oddelek v Kranju	2	2	211,5	1	1	123	0	0	0
Zunanji oddelek v Murski Soboti	2	2	198,5	1	1	200	0	0	0
Zunanji oddelek v Novi Gorici	2	2	192	0	0	0	1	1	122
Zunanji oddelek v Novem mestu	3	3	203,33	0	0	0	1	1	214,62
Zunanji oddelek na Ptuj	2	1	212	0	1	50	0	0	0
SKUPAJ	61	51	196,94	10	7	151,07	15	19	183,88

* povprečna prisotnost posameznika glede na število delovnih dni v letu

Tabela 2: Prikaz načrtovanih in zasedenih delovnih mest drugih javnih uslužbencev državnega odvetništva na dan 31. 12. preteklega leta

drugi javni uslužbenci	zasedba skupaj	načrt skupaj
sedež v Ljubljani	60	56
Zunanji oddelek v Mariboru	9	9
Zunanji oddelek v Celju	5	5
Zunanji oddelek v Kopru	4	4
Zunanji oddelek v Kranju	4	4
Zunanji oddelek v Murski Soboti	4	4
Zunanji oddelek v Novi Gorici	3	3
Zunanji oddelek v Novem mestu	4	3
Zunanji oddelek na Ptuj	3	3
SKUPAJ	96	91

3. IZOBRAŽEVALNE DEJAVNOSTI DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA

Državno odvetništvo RS vsako leto izdela **letni program izobraževanja funkcionarjev in javnih uslužbencev**, ki ga obravnava Strokovni svet Centra za izobraževanje v pravosodju (CIP), v katerem ima Državno odvetništvo RS tudi svojega predstavnika. Po potrditvi na Strokovnem svetu CIP objavi skupni letni program izobraževanja za vse pravosodne organe.

Zaposleni na Državnem odvetništvu RS so se v letu 2017 udeležili naslednjih izobraževanj v organizaciji CIP:

- štirih terminov izobraževanja z naslovom »Poravnalni narok«,
- Izvršilne šole,
- Šole insolvenčnega prava,
- Šole evropskega prava,
- Zemljiškoknjižne šole
- Gospodarskopravne šole,
- Delovno-socialne sodniške šole,
- Upravnopravne sodniške šole,
- dveh terminov Civilnopravne sodniške šole,
- dveh terminov seminarja z naslovom »novela ZPP-E«,
- izobraževanja z naslovom »Angleška pravna terminologija«,
- izobraževanja z naslovom »Nemška pravna terminologija«,
- izobraževanja z naslovom »Angleški jezik in pravna terminologija«,
- izobraževanja z naslovom »Stres in obvladovanje medijsko odmevnih zadev«,
- izobraževanja z naslovom »Javno nastopanje«,
- izobraževanja z naslovom »Simulacija glavne obravnave«,
- izobraževanja z naslovom »Motivacija na delovnem mestu in medosebni odnosi«,
- Šole za vodje uradov;
- seminarja z naslovom »Računovodstvo za civilne sodnike« in
- Letnega strokovnega srečanja za zaposlene na vodstveni funkciji v pravosodju.

Višji državni odvetniki, državni odvetniki in kandidati za državnega odvetnika, ki svoje delo opravljajo na mednarodnem oddelku, so se v letu 2017 udeležili tudi naslednjih izobraževanj:

- izobraževanja z naslovom »Asylum Law« v Stockholmu (v organizaciji EJTN) ,
- izobraževanja z naslovom »Non-refoulement as a principle of international law« v Strasbourgu,
- izobraževanja z naslovom »Actiones«,
- Šole Evropskega prava,
- Konference o angleški pravni terminologiji ob uporabi instrumentov prava EU za civilnopravno področje,
- izobraževanja z naslovom »Pleading before international courts and tribunals, profesorja Alaina Pelleta in
- celoletnega tečaja francoščine v organizaciji Državnega odvetništva RS.

Poleg navedenih izobraževalnih dogodkov so se zaposleni na Državnem odvetništvu RS v letu 2017 udeležili tudi štirih dogodkov, namenjenih predvsem njim; gre za Šolo državnih pravobranilcev, izobraževalni del Dnevov državnih pravobranilcev in dva skupna izobraževalna dogodka Državnega odvetništva RS, namenjena tako funkcionarjem kot tudi javnim uslužbencem. Prav tako pa je Državno odvetništvo RS za svoje zaposlene v letu 2017 organiziralo še številne delavnice s področja poslovanja in dela z informacijskim sistemom »Vpisniki«.

Pri oblikovanju programa izobraževalnih dogodkov je vodilo obravnavanje aktualne problematike s področja delovanja Državnega odvetništva RS. Tako je bil program izobraževalnega dela Dnevo državnih pravobranilcev v juniju 2017 sestavljen iz predstavitve zadeve Vaskrsić proti Sloveniji, problematike odškodnin zaradi nastale škode zaradi neustreznih razmer bivanja v zaporu oziroma priporu, predstavitve novosti novele ZPP-E, predstavitve priprave na investicijski spor po arbitražnih pravilih ICSID, Mednarodnega centra za reševanje sporov v Washingtonu in predstavitve aktivnosti v zvezi z implementacijo ZDOdv.

Šola državnih pravobranilcev je potekala novembra 2017, in sicer le nekaj dni pred pričetkom uporabe ZDOdv, zaradi česar je bila večina programa usmerjena v obravnavo novosti, ki jih zakon prinaša, implementaciji pa je bila namenjena tudi debata ob okrogli mizi. Svoje izkušnje z zastopanjem v postopkih pred mednarodnimi arbitražami in v predhodnem postopku so predstavili kolegi iz Državnega odvetništva Republike Hrvaške. Obravnavane so bile aktualne teme, kot na primer Novosti ZPP-E v postopku z zahtevo za varstvo zakonitosti in v socialnih sporih, problematika pripadajočih zemljišč po ZVETL, pregled pomembnejše prakse ESČP z vidika upravnega spora, problematika nerazglašenih oporok ter obravnavanje odškodninskih zahtevkov po določilih ZKP in ZP-1. Predsednice komisij, delovnih skupin in koordinatorice posameznih pravnih področij so predstavile pregled aktualne problematike.

V dopoldanskem delu Skupnega letnega izobraževalnega dogodka Državnega odvetništva RS, ki je potekal decembra 2017, so bili udeleženci, glede na svoj delokrog, razdeljeni v dve skupini, v popoldanskem delu pa so bila nagrajenim zaposlenim na Državnem odvetništvu RS podeljena tudi priznanja s področja pravosodja za leto 2017. Vsem udeležencem je bilo ob istem dogodku namenjeno še skupno izobraževanje glede komunikacijskih tehnik v akutni stresni situaciji.

Nekdanji državni pravobranilci (sedaj višji državni odvetniki), pomočniki državnih pravobranilcev (sedaj državni odvetniki) in strokovni sodelavci (sedaj kandidati za državnega odvetnika) so tudi sami zelo aktivni kot predavatelji, tako na dogodkih, ki so pretežno namenjeni zaposlenim v Državnem odvetništvu RS, kakor tudi na sodniških šolah in drugih seminarjih v okviru CIP, na seminarjih v organizaciji Pravne fakultete v Ljubljani in drugod.

Vključujejo se tudi v izobraževalni program European Judicial Training Network (EJTN), katerega član je CIP. V EJTN je Državno odvetništvo RS aktivno vključeno. Predstavnici Republike Slovenije v delovni skupini za pripravo programa s področja civilnega evropskega prava in v delovni skupini za pripravo programa s področja varstva človekovih pravic sta višji državni odvetnici, ki sta na dogodkih v organizaciji EJTN tudi moderatorki.

Na zelo pozitiven odziv je naletela pobuda Državnega odvetništva RS po izobraževanju o delovnopravnih sporih skozi prakso Državnega odvetništva RS. Slednji namreč že vrsto let opozarja na številčnost delovnopravnih sporov, pri katerih je tožena stranka država kot delodajalec. Da bi opozorili na sodno prakso s tega področja, je Državno odvetništvo RS v sodelovanju z generalnim sekretariatom Vlade Republike Slovenije in Upravno akademijo organiziralo seminar, namenjen vodstvenim delavcem, vodjem kadrovskih služb in svetovalcem za varovanje dostojanstva zaposlenih v ministrstvih in upravnih enotah, in sicer z namenom izboljšanja praks in zmanjšanja števila sodnih sporov. Zaradi izjemnega zanimanja je bil seminar že ponovljen, načrtujejo pa so še dodatni termini. Državno odvetništvo RS je CIP-u predlagalo izvedbo podobnega seminarja tudi za direktorje, zaposlene v kadrovskih službah in druge osebe, ki se ukvarjajo s kadri v pravosodnih organih.

Če Državno odvetništvo RS pri svojem delu zazna novo oziroma obširnejšo problematiko ali pa problematiko, ki ima ali bi lahko imela večje posledice za državni proračun, redoma predlaga izobraževanja na sodniških šolah s teh področij, temu primerno pa zagotovi tudi predavatelje.

4. IZVAJANJE NALOG

4.1 | Problematika s področja poslovanja državnega odvetništva

Državno odvetništvo RS, ki je leta 2014 v celoti prešlo na nov informacijski sistem, se je tudi v letu 2017 še vedno srečevalo z velikimi težavami in pomanjkljivostmi informacijskega sistema »Vpisniki« kot podpori poslovanju organa. Tudi v tem letu je bilo na tem področju vloženega veliko truda in energije številnih zaposlenih. Težave z delovanjem samega informacijskega sistema kot tudi pomanjkljivosti je Državno odvetništvo RS odpravljalo s pomočjo zunanje izvajalca, pri čemer ocenjuje, da je za stabilno in nemoteno delovanje informacijskega sistema, kar je tudi ključni pogoj za pravilno pridobivanje statističnih podatkov, ključen angažma pri sanaciji napak, kar je naloga zunanje izvajalca, poleg tega pa nadaljnja nadgradnja sistema v smislu funkcionalnih izboljšav.

Na področju nadgradnje vpisnikov je treba ponovno opozoriti, da izvajalec še vedno ni ustrezno implementiral statistike, zato primerljivost vseh statističnih podatkov s podatki iz prejšnjih let še vedno ni mogoča. Ker se od 20. 11. 2017 uporablja ZDOdv, so se kriteriji za vrednotenje rezultatov dela korenito spremenili, posledično pa tudi letna statistika, kar ni bilo predvideno v obstoječem informacijskem sistemu. Izvajalcu vzdrževanja informacijskega sistema je Državno odvetništvo RS naročilo dopolnitev statističnega modula, vendar izvajalec tega ni izvedel.

Celovito primerjavo onemogoča tudi nepopolna migracija podatkov v nov sistem. Državno odvetništvo RS zasleduje cilj, da bi bili podatki v posameznih vpisnikih točni in dosledno vodeni, zato sproti odpravlja ugotovljene pomanjkljivosti pri migriranih podatkih, kar pa vpliva na primerljivost podatkov, predstavljenih v poročilih za pretekla leta.

Ponovno je treba opozoriti na še vedno veliko stopnjo ogroženosti delovanja informacijskega sistema, s tem pa tudi na ogroženost izvajanja nalog in pristojnosti Državnega odvetništva RS zaradi zastarele strežniške in namizne računalniške opreme. Zanesljiva računalniška oprema je namreč nujno potrebna za nemoteno poslovanje Državnega odvetništva RS, ki je odvisno od neprekinjenega in brezhibnega delovanja IT opreme, posledično pa tudi vpisnikov, v katerih spremlja spise in dokumente ter z njimi upravlja.

4.2 | Problematika s področja proračunskega financiranja

Proračun Državnega odvetništva RS je v letu 2017 znašal 7.431.948,00 EUR. Največji delež so predstavljala sredstva za plače v višini 5.678.944 EUR, ostalo pa sredstva za materialne stroške v višini 885.037,00 EUR, sredstva za male investicije v višini 25.000,00 EUR in sredstva za izplačilo odškodnin upravičencem v višini 840.420,00 EUR.

Višina sredstev, ki jih je določila Vlada RS, z razrezom proračunskih sredstev za leto 2017 temelji na porabi preteklega leta, zmanjšano z ustreznim indeksom. Za učinkovito pripravo finančnega načrta to pomeni precejšnje omejitve, saj je treba nujno upoštevati dane limite razreza sredstev, kar pa ne pomeni nujno tudi zagotavljanja zadostnih sredstev za optimalno delovanje organa.

Večji delež porabe proračunskih sredstev (nekaj več kot 76 odstotkov) je tako odpadel na pokrivanje zakonsko določenih obveznosti, kot so obveznosti **za plače zaposlenih**.

Višino **materialnih stroškov** v veliki meri narekujejo fiksni stroški na osnovi podpisanih pogodb, pojavijo pa se tudi nekateri stroški, ki jih zaradi svoje nepredvidljivosti ni mogoče upoštevati pri načrtovanju, npr. višji stroški za tekoče vzdrževanje opreme, najemnine opreme, stroški za urejanje arhiva. V zadnji četrtini leta 2017 so v zvezi s preoblikovanjem in reorganizacijo organa na podlagi ZDOdv nastali tudi dodatni stroški, zaradi česar so bila Državnemu odvetništvu RS na njegovo zaprosilo proti koncu leta 2017 dodeljena dodatna proračunska sredstva za pokrivanje obveznosti v višini 172.300,00 EUR. Delež odhodkov, ki je v celotnem proračunu odpadel na materialne stroške, je tako znašal 12 odstotkov.

V okviru podprograma **odškodnine** je bilo potrebno sredstva med letom večkrat prerazporediti, saj se je le tako zagotavljala pravočasna izvršitev plačil iz posameznih proračunskih postavk. Dinamika porabe za odškodnine se iz leta v leto zelo spreminja. Oškodovancem izplačane odškodnine v letu 2017 predstavljajo 11-odstotni delež vseh odhodkov.

Manj kot en odstotek vseh odhodkov proračuna je odpadlo na **male investicije in investicijsko vzdrževanje**, kar pomeni, da je Državno odvetništvo RS kupilo le najnujnejšo pisarniško opremo in del opreme za arhivske prostore. Del programske opreme v višini slabih 40.000,00 EUR je bilo zagotovljen s strani pristojnega ministrstva.

Za nakup nove računalniške opreme tudi v letu 2017 ni bilo dovolj sredstev, tudi pri pristojnem ministrstvu ne, ki je sicer dolžno zagotavljati tovrstne pogoje, zato je Državno odvetništvo RS problematiko reševalo s pridobitvijo rabljene in že odpisane opreme sodišč.

Posledice strogega varčevanja se kažejo tudi pri tem, da je potrebno vse več opreme (kot so npr. skenerji in fotokopirni stroji) najemati, to pa dodatno obremenjuje in povečuje materialne stroške.

Podobno težavo predstavljajo tudi dotrajana službena vozila, za katera bo moralo Državno odvetništvo RS v prihodnje samo zagotavljati sredstva za posodobitev, do tedaj pa bodo višji stroški vzdrževanja bremenili materialne stroške.

4.3 | Problematika pri izvajanju zakonodaje

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS po dvajsetih letih delovanja kot Državno pravobranilstvo RS prešlo na novo pravno podlago, kot jo določa Zakon o državnem odvetništvu (ZDOdv). Novi zakon je začel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel šest mesecev kasneje, 20. 11. 2017.

Določbe novega ZDOdv (zlasti 12., 25. in 26. člen) veliko bolj kot prej veljavna ureditev po ZDPra z zastopanjem, pravnim svetovanjem in oblikovanjem pravnih mnenj prinašajo pomembno nadgraditev preventivnega delovanja Državnega odvetništva RS kot varuha premoženjskih koristi in interesov države Republike Slovenije. Z večjim poudarkom na svetovalni in pogajalski funkciji se bo lahko bistveno prispevalo k razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih ali drugih postopkov.

Vendar pa je bilo že v fazi sprejemanja ZDOdv, predvsem pa glede na sprejeto ureditev v času od začetka njegove veljavnosti pa do začetka uporabe, glede nekaterih členov realno pričakovati različne interpretacije njihove vsebine, prav tako pa je bilo jasno, da bo treba zaradi »ohlapnosti« ureditve določenih členov njihovo konkretno vsebino zapolniti s tolmačenjem glede na konkretne dejanske situacije, pogojene z uporabo takšnih členov.

Po začetku uporabe ZDOdv so se omenjena predvidevanja izkazala za utemeljena in Državno odvetništvo RS je bilo z oblikovanjem stališč glede posameznih členov in seznanjanjem državnih organov s temi stališči ter razlagami,

podanimi v okviru posameznih konkretnih zadev, primorano posameznim členom določiti konkreten pomen. Hkrati je minister za pravosodje avgusta 2017 z namenom spremljanja izvajanja zakona v praksi in identifikacije problemov ter priprave neobvezujočih razlag zakona ustanovil *posebno delovno skupino za implementacijo določb ZDOdv*, sestavljeno iz predstavnikov Ministrstva za pravosodje in Državnega odvetništva RS.

Državno odvetništvo RS v nadaljevanju tako izpostavlja člene, glede katerih se je po uveljavitvi ZDOdv pojavilo največ dilem oziroma so v delo Državnega odvetništva RS prinesli povsem nove, zelo obsežne spremembe v obsegu in tudi načinu dela, hkrati pa so ravno to tudi člani, ki so z namenom poenotenja pri razumevanju in nadalje tudi izvajanju določb zakona terjali hitro oblikovanje (nezavezujočih) pojasnil oziroma stališč Državnega odvetništva RS.

V nadaljevanju predstavljena stališča so stališča, ki jih je Državno odvetništvo RS uskladilo tudi z Ministrstvom za pravosodje kot pripravljavcem zakona.

4.3.1 Problematika izvajanja 12. in 26. člena ZDOdv

Problematika drugega odstavka 12. člena ZDOdv bo predstavljena v analitičnem delu poročila v okviru obravnavanja postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, na tem mestu pa je treba opozoriti na **tretji odstavek 12. člena**, ki uvaja novo pristojnost Državnega odvetništva RS, in sicer lahko v posameznem postopku pred sodišči v Republiki Sloveniji javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države, predlaga *prevzem zastopanja* s strani Državnega odvetništva RS.⁶

26. člen ZDOdv nadalje ureja primere, ko lahko ti isti subjekti predlagajo, da naj Državno odvetništvo RS zanjo *oblikuje posamezno pravno mnenje*.

Pogoji, v katerih primerih bo do prevzema zastopanja kot tudi izdelave posameznega pravnega mnenja sploh lahko prišlo, so izrecno predpisani, in sicer lahko:

- do prevzema zastopanja pride, če gre za zastopanje v posameznem primeru in gre za postopek, ki je **izjemnega pomena tako za navedene subjekte kot tudi za Republiko Slovenijo**;
- do oblikovanja posameznega pravnega mnenja pa v zadevi, ki je sicer povezana z varstvom njenih premoženjskih in drugih pravic in interesov, vendar mora imeti zadeva **neposredne posledice tudi za javna sredstva**.⁷

Pri prevzemu zastopanja po 12. členu ZDOdv in oblikovanju posameznega pravnega mnenja po 26. členu ZDOdv bo torej šlo za zadeve, ki niso povezane samo z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov »novih« subjektov, pač pa nujno in hkrati za zadeve, ki so tudi za Republiko Slovenijo izjemnega pomena oziroma imajo neposredne posledice za javna sredstva.

Tudi v primerih iz 12. in 26. člena ZDOdv bo torej vloga Državnega odvetništva RS povezana z varstvom interesov Republike Slovenije in javnih sredstev. Glede na to, da bo Državno odvetništvo RS zastopanje subjektov iz tretjega odstavka 12. člena prevzemalo le izjemoma in kot že navedeno, le v zadevah, ki so tudi za Republiko Slovenijo izjemnega pomena, posamezna pravna mnenja pa za te iste subjekte na podlagi 26. člena ZDOdv oblikovalo le v primerih, ki bodo imeli neposredne posledice za javna sredstva, se torej tudi pri eventualnem zastopanju teh subjektov oziroma oblikovanju pravnega mnenja za njih, ob upoštevanju standarda izjemnosti, primarno zasleduje interese Republike Slovenije oziroma javnih sredstev (in torej ne interesov teh subjektov), kar je povsem v skladu z vlogo, ki jo Državnemu odvetništvu RS namenja nov zakon.

⁶ V primeru, če Državno odvetništvo RS odkloni zastopanje po tretjem odstavku 12. člena tega zakona, ZDOdv v 14. členu določa, da o vprašanju, ali naj Državno odvetništvo RS prevzame zastopanje posameznega subjekta, odloči Vlada Republike Slovenije na zahtevo tega subjekta. ⁷ Za javno finančne prejeme in izdatke, prejeme in izdatke uporabnikov proračunov ter premoženje blagajn javnega financiranja uporabnikov proračunov.

Tudi iz obrazložitve zakonodajnega gradiva k 12. členu ZDOdv je razvidno, da je predlagatelj posebej poudaril, da bo do zastopanja navedenih subjektov s strani Državnega odvetništva RS lahko prišlo le izjemoma, in sicer ob izpolnitvi že omenjenih pogojev. Predlagatelj je še posebej izpostavil standard izjemnosti, ko gre za vprašanje zastopanja samoupravnih lokalnih skupnosti s strani Državnega odvetništva RS.

Kriteriji, ki bi opredelili pojem izjemnosti, niso predpisani, zato jih je treba zapolniti v vsakem konkretnem primeru. Tudi implementacijska skupina je bila mnenja, da naj se pojma iz 12. oziroma 26. člena ZDOdv (»izjemen pomen« in »neposredne posledice za javna sredstva«) oblikujeta sproti, precedenčno; šele, če bi se to izkazalo za potrebno, pa bi se ta oblikoval/izgradil z morebitnim sprejetjem podzakonskega akta ali s splošnimi navodili generalnega državnega odvetnika (skladno s tretjim odstavkom 50. člena ZDOdv).

Glede na to, da se »kriterij izjemnosti« torej zaenkrat presoja v vsakem konkretnem primeru posebej, Državno odvetništvo RS meni, da bi mu lahko zadostili predvsem v primerih, kadar bi se od odločitve sodišča lahko pričakovala **odločitev o pravem vprašanju, ki je pomembno za zagotovitev pravne varnosti ali enotne uporabe prava**, gledano z vidika varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije. Izjemni naj bi bili zlasti primeri, pri katerih gre za **pravno vprašanje, glede katerega še ni sodne prakse** ali **pa ta ni enotna**, zaradi česar vnaprej ni mogoče niti verjetno predvidevati, kako naj bi sodišče odločilo v podobnih primerih.

4.3.2 Problematika izvajanja 25. člena ZDOdv

Ureditev 25. člena ZDOdv je uvedla pomembne novosti na področju pravnega svetovanja in oblikovanja pravnih mnenj.

Ureditev iz **prvega odstavka 25. člena ZDOdv** je jasna. Pristojni državni organ lahko poda zahtevo za oblikovanje pravnega mnenja Državnemu odvetništvu RS tedaj, ko je iz okoliščin zadeve (zlasti upoštevajoč sodno prakso v podobnih primerih, zaradi katere bi lahko prišlo do nasprotujočih si stališč) že podano tveganje, da bi lahko prišlo do spora glede varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije oziroma o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso sodišč v Republiki Sloveniji ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž. Prvi odstavek 25. člena tako ne pomeni, da državni organ poda zahtevo vselej, ko gre za varstvo premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, ampak mora potrebo po podaji zahteve presoditi od primera do primera posebej. Namen podanih mnenj Državnega odvetništva RS je tudi oblikovanje jasnih napotkov državnim organom in drugim subjektom zastopanja.

Določbo prvega odstavka 25. člena ZDOdv gre torej razumeti kot osnovo za oblikovanje pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije ter o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso domačih sodišč ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž, kar predpostavlja, da mora biti iz zahteve državnega organa razvidno, katero od pravnih mnenj zahteva. Jasno torej je, da navedeni člen ne daje podlage za podajo pravnih mnenj o ekonomskem vidiku varovanja premoženjskih interesov Republike Slovenije.

V zvezi z **drugim odstavkom 25. člena ZDOdv**, ki določa predhodno pridobitev mnenja Državnega odvetništva RS v vseh zadevah z vrednostjo predmeta nad 100.000,00 EUR, pa je treba izpostaviti, da se je ta določba v praksi oziroma ob izvajanju zakona izkazala **kot najbolj problematična**. Po uveljavitvi ZDOdv je namreč na Državno odvetništvo RS v zvezi z izvajanjem tega člena s strani različnih državnih organov prejelo zaprosila za tolmačenje omenjenega člena, prav tako pa so na Državno odvetništvo RS začele dnevno prihajati zahteve posameznih organov za pregled pogodb v vrednosti nad 100.000,00 EUR, in sicer v izjemno kratkih rokih. Navedena situacija je otežila normalno delo na Državnem odvetništvu RS, hkrati pa naloge po drugem odstavku 25. člena ZDOdv dejansko definirala kot primarne, pa čeprav je tudi na podlagi novega zakona osnovna naloga Državnega odvetništva RS zastopanje države in njenih organov pred sodišči.

Državno odvetništvo RS ugotavlja, da 25. člen ZDOdv glede na besedilno razlago dejansko odpira številna vprašanja. Na različno razumevanje te določbe kažejo tudi ravnanja posameznih državnih organov oziroma različna vsebina njihovih zaprosil za pridobitev mnenj na podlagi omenjenega člena. Nekatera ministrstva namreč menijo, da mora Državno odvetništvo RS pregledati pogodbe v vseh primerih, ko gre za vrednost predmeta nad 100.000,00 EUR, nekatera pa

člena ne razumejo v smislu, da gre za dolžnost državnega organa, da pridobi mnenje Državnega odvetništva RS, ko gre za vrednost predmeta nad 100.000,00 EUR.

Državno odvetništvo RS sicer ni organ, pristojen za tolmačenje zakonskih določb, kljub temu pa je, upoštevaje besedilo omenjene določbe, zaradi številnih zaprosil posameznih državnih organov, kako naj razumejo določbo drugega odstavka 25. člena ZDOdv, državnim organom z dopisom generalnega državnega odvetnika predstavilo določena stališča, predvsem v zvezi s pričakovanim ravnanjem državnih organov na podlagi te določbe. V primeru, da bi državni organi upoštevali zgolj besedilno razlago tega člena, bi izvajanje določbe drugega odstavka 25. člena ZDOdv za Državno odvetništvo RS pomenilo nesorazmerno obremenitev, ki bi presejala zmogljivosti organa, hkrati pa bi po mnenju Državnega odvetništva RS lahko prišlo tudi do zastoja v delovanju in izvajanju nalog posameznih državnih organov, kar pa zagotovo ni bil namen nove zakonske ureditve.

Državno odvetništvo RS meni, da je odločitev o tem, ali bodo državni organi zahteve za pridobitev mnenj po drugem odstavku 25. člena ZDOdv pošiljali, na njih samih, hkrati pa izpostavlja dejstvo, da ZDOdv ne določa nobene pravne posledice za primer, da državni organ od Državnega odvetništva RS ni zahteval pravnega mnenja za pregled pogodbe z vrednostjo nad 100.000,00 EUR.

Po mnenju Državnega odvetništva RS je že v izhodišču nujno treba upoštevati tudi predpisane pristojnosti posameznega organa in vsebino njegovega dela. Državno odvetništvo RS tako razume določbo 25. člena ZDOdv v smislu, da so tudi pravna mnenja iz tega odstavka namenjena predvsem razjasnitvi potencialnih pravno-konfliktnih situacij, ki jih sam državni organ zazna v postopku priprave pogodbe oziroma eventualno že v postopku pogajanj. Bistveno je, da **državni organi oziroma njihove pravne službe same zaznajo problem oziroma presodijo, da obstaja določeno tveganje**, pri zahtevi za podajo pravnega mnenja pa tudi **jasno izpostavijo pravno vprašanje, glede katerega želijo prejeti pravno mnenje** Državnega odvetništva RS v zvezi s potencialno sporno pogodbo oziroma njenim določilom. Pravno mnenje je namreč mogoče oblikovati le v zvezi s konkretnim pravnim vprašanjem in ga **ni mogoče enačiti s pregledom pogodb, ki je izvorna naloga pravne službe vsakega ministrstva**. Besedilo drugega odstavka 25. člena ZDOdv namreč termina »pregled pogodb« ne predvideva, ravnanja oziroma zahteve državnih organov v praksi pa kažejo ravno na njihovo tovrstno razumevanje omenjene določbe. Ob navedenem ni zanemarljivo, da Državno odvetništvo RS ne sodeluje v fazi pogajanj za sklenitev pogodb, prav tako pa ni seznanjeno z vsemi vidiki potreb in delovanja ministrstev.

Državno odvetništvo RS tudi nima pravne podlage za oblikovanje stališč glede poslovnih, strateških, komercialnih in stroškovnih elementov poslov in teh nalog ne more prevzemati.

Ugotovljeno je tudi bilo, da nekatere pogodbe Državnemu odvetništvu RS državni organi pošljejo, še preden jih znotraj organa obravnava pravna služba posameznega državnega organa. Po mnenju Državnega odvetništva RS glede na pristojnosti in naloge posameznih državnih organov pregled pogodb opravlja pravna služba posameznega ministrstva; to je njihova izvorna pristojnost in temu so namenjene. Državno odvetništvo RS ne more prevzeti dela pravnih služb posameznih državnih organov, ki opravljajo strokovne naloge s področja pravnih nalog posameznega organa in v tem okviru pregledujejo osnutke pogodb s pravnega vidika, niti ne more prevzemati njihove odgovornosti in takšen nedvomno tudi ne bi mogel biti namen zakona.

Državno odvetništvo RS ni državni organ, namenjen pripravi (osnutkov) pogodb. Če gre za mnenje k osnutku pogodbe, je to faza priprave oziroma sestave (osnutka) pogodbe. To pa je povsem nedvoumno v pristojnosti državnega organa, ki sklepa določeno pogodbo. Šele če bi se v fazi sklepanja pogodbe (pogajanj) v konkretnem pravnem razmerju nakazovalo kakšno sporno vprašanje, glede katerega bi med udeleženci pogajanj oziroma med strankami prišlo do različnih stališč (vendar ne glede dejanskega stanja; tudi za to Državno odvetništvo RS ni in ne more biti pristojno), bi šele to potencialno lahko predstavljalo razlog, da organ Državno odvetništvo RS zaprosi za mnenje na podlagi 25. člena ZDOdv.

Glede na navedeno in upoštevaje pristojnosti, zaradi katerih je bilo Državno odvetništvo RS ustanovljeno, je njegova vloga v tem, da sodeluje in podaja pravna mnenja glede na področje, ki ga izvorno pokriva, in sicer da pomaga pri

razjasnitvi pravno-konfliktnih situacij pred začetkom sodnih postopkov, torej šele po tem, ko pravna služba posameznega državnega organa pogodbo pregleda in izpostavi pravno vprašanje, vezano na varstvo premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, glede katerega želi mnenje Državnega odvetništva RS.

Nadalje Državno odvetništvo RS tudi meni, da je iz podajanja pravnih mnenj treba izključiti pravne posle, ki pomenijo izvajanje izvršnih pristojnosti državnih organov (npr. financiranje izvršnih nalog agencij, javnih zavodov...), ker gre za izvajanje javnih služb. V ta sklop se uvrščajo pravni posli, ki jih država sklepa kot oblast, ko ravna kot oblast (*iure imperii*), ko mora skleniti pogodbo, ker ji to nalaga predpis. V teh primerih torej ne gre za premoženjskopravne zadeve v ožjem smislu, temveč gre za izvajanje oblasti.

Državno odvetništvo RS prejema tudi zahteve za pravna mnenja na način, da posamezen organ želi pregled razpisne dokumentacije v postopku javnega naročanja in presojo, ali le-ta ustreza veljavni zakonodaji oziroma zahteve za pregled pogodbe v okviru javnega razpisa za javno naročilo. Državno odvetništvo RS **ni pripravljalec razpisne dokumentacije v postopkih javnega naročanja, za kar so izvorno pristojne ustrezne službe posameznih ministrstev oziroma pristojni državni organi**. Iz takšnih zahtev običajno tudi ne izhaja, da bi v dani situaciji nastal ali nastajal kakšen problem ali da bi obstajalo določeno tveganje, zaradi katerega bi bilo treba podati pravno mnenje. Prav tako ne izhaja, da bi se že nakazovale kakršne koli okoliščine, ki bi kakor koli dajale sklepati na kakršen koli spor. Predvsem pri zadevah javnega naročanja ne gre spregledati, da gre za specialno urejeno pravno področje, za katerega je glede morebitnih sistemskih težav pristojno ministrstvo, pristojno za javna naročila.⁸ Navedeno ministrstvo zagotavlja tudi spremljanje uporabe pravil o javnih naročilih in o rezultatih navedenega spremljanja poroča evropski komisiji. Poročilo med drugim vključuje tudi informacije o najpogostejših razlogih za napačno uporabo ali pravno nejasnost, vključno z morebitnimi strukturnimi ali ponavljajočimi se težavami pri uporabi pravil, poročilo pa ima naravo informacije javnega značaja. Ministrstvo zagotavlja tudi, da so brezplačno na voljo informacije in smernice za razlago in uporaba prava Evropske unije o javnih naročilih, ki bi naročnikom in gospodarskim subjektom pomagale pri pravilni uporabi teh pravil, ter podporo naročnikom pri načrtovanju in izvajanju postopkov javnega naročanja. Navedenih pristojnosti torej ne more prevzemati Državno odvetništvo RS, saj za to pravne podlage ni.

Še zlasti pa se Državno odvetništvo RS ne more opredeljevati do vsebine predmeta pogodbe oziroma vseh specifikacij, zahtev in dejstvenih podrobnosti v zvezi s tem, saj gre za potrebe in želje naročnika, ki se nanašajo na določeno strokovno področje, v katerega spada predmet naročila oziroma za strokovna vprašanja s področja predmeta naročila, kar pa je vezano na strokovno znanje, s katerim Državno odvetništvo RS ne razpolaga.

Bistveno pri vsakem pogodbenem razmerju je, da naročnik natančno ve, kaj hoče oziroma kakšen želi, da je predmet pogodbe po vsebini in te svoje zahteve, želje in pričakovanja natančno specifičira, da se bo (lahko) ponudnik nedvoumno in jasno zavedal naročnikovih zahtev, saj pravzaprav vsi (potencialni) spori iz pogodbenih razmerij izvirajo iz medsebojnega nerazumevanja med strankama pogodbe glede predmeta pogodbe, torej zaradi neskladja med tem, kar je naročnik hotel (pa morda neprecizno izrazil pred sklenitvijo pogodbe oziroma v opisu predmeta pogodbe) in kar je dobavitelj/izvajalec izvedel/dobavil. Tu pa gre za dejanska vprašanja, ki jih zgolj pravni pregled pogodbe ne rešuje in nikoli ne bo reševal. Pravna vprašanja med pogodbenimi strankami namreč rešuje (ureja) že Obligacijski zakonik (OZ) oziroma zakonodaja, ki v pravno razmerje vstopi, če stranki svojega razmerja glede pravnih vidikov ne uredita drugače, kot je določeno v tistih določbah OZ, ki so dispozitivne; kogentnih določb OZ tako ali tako ni mogoče spreminjati oziroma v tem delu pogodbenih razmerij urejati drugače.

Potencialnega spora, izvirajočega iz predmeta pogodbe in s tem v zvezi pravilne izpolnitve pogodbe, tudi Državno odvetništvo RS s pregledom in mnenjem o osnutku pogodbe torej ne more preprečiti.

Ob vsem navedenem pa je treba poudariti še, da je primarna odgovornost, da ne pride do negativnih posledic, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov RS, še vedno na pristojnih državnih organih

⁸ Prvi odstavek 114. člena Zakona o javnem naročanju.

oziroma drugih subjektih, ki kljub pomembni vlogi Državnega odvetništva RS v celoti ohranjajo svoje pristojnosti in odgovornosti, in zaradi izvajanja svetovalne funkcije ne na Državnemu odvetništvu RS.

4.3.3 Problematika glede soglasja Vlade RS k sklenjenim poravnavam

Državno odvetništvo RS je v skladu z novo ureditvijo poleg izrazito zastopniškega organa organ s širokim področjem delovanja ter z večjim poudarkom na svetovalni in pogajalski/posredniški funkciji (predhodni postopki), kar naj bi bistveno prispevalo k razjasnitvi pravno konfliktnih situacij še pred začetkom sodnih postopkov. Pri izvajanju svojih nalog je samostojen in avtonomen, s čimer pa prevzema tudi večjo odgovornost za strokovno delo, kar je bil tudi eden izmed ciljev reforme.

Vlada RS je skladno s 7. členom Zakona o Vladi RS generalni zastopnik Republike Slovenije kot centralne pravne osebe javnega prava, če glede posameznih zadev s posebnim zakonom ni drugače določeno. ZDOdv za razliko od prej veljavnega ZDPra sedaj natančno ureja sklepanje poravnav v sodnih postopkih in predhodnih postopkih poskusa mirne rešitve spora, zato je ZDOdv (tak) poseben zakon.

S 16. členom ZDOdv, ki določa, da državni odvetnik samostojno opravlja naloge pravnega zastopanja v posamezni zadevi, se tako strokovna avtonomija Državnega odvetništva RS oziroma posameznih državnih odvetnikov v konkretnih zadevah bistveno krepi; v primeru nesoglasja glede ključnih procesnih opravil, med katere spada tudi poravnava, obvelja ocena državnega odvetnika, zastopani subjekt pa se lahko obrne na Vlado RS za končno oziroma drugačno odločitev. Med Vlado RS kot nosilko izvršilne veje oblasti in Državnim odvetništvom RS kot zastopnikom Republike Slovenije (in s tem tudi Vlade RS) tako v sodnih in upravnih postopkih izhaja poseben odnos, a šele v končni instanci v primeru nestrinjanja.

Podobno rešitev, vključitev Vlade RS šele v kasnejši fazi postopka, je novi zakon predvidel tudi za predhodni postopek poskusa mirne rešitve spora, ki pa ga je ZDOdv za razliko od ZDPra natančno predpisal.⁹ Kdor namerava začeti pravdni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, mora državnemu odvetništvu predhodno predlagati, naj se sporno razmerje reši na miren način (sklenjen sporazum v predhodnem postopku). Če državni odvetnik in zastopani subjekt ne dosežeta tega soglasja, lahko eden ali drug zahtevata mnenje Sveta vlade za poravnave (Svet), ki izda zanj zavezujoče mnenje glede smotrnosti sklenitve sporazuma v predhodnem postopku. V zadevah z vrednostjo predmeta nad 100.000,00 EUR ali v pomembnejših zadevah pa lahko generalni državni odvetnik ali predstojnik zastopanega subjekta, ki se z mnenjem Sveta ne strinja, zahteva, da o sklenitvi sporazuma odloči vlada.

Glede na to, da je bil namen zakonodajalca ob sprejetju ZDOdv povečati samostojnost in avtonomnost Državnega odvetništva RS ter s tem na drugi strani tudi njegovo odgovornost, in glede na to, da zakon sedaj jasno določa, v katerih primerih se v postopke (sodne ali izvensodne) vključuje še kdo drug poleg Državnega odvetništva RS in zastopanega subjekta, soglasja Vlade RS k sklenjenim poravnavam, kot so bila uveljavljena do začetka uporabe ZDOdv, niso (več) potrebna.

⁹ Glej 27. in 34. člen ZDOdv.

4.4. Delo pri strokovnem nadzoru in ugotovitve ter sistemski in organizacijski ukrepi za odpravo ugotovljenih nepravilnosti

ZDPra, ki se je uporabljal vse do začetka uporabe ZDOdv, področja strokovnega nadzora ni urejal. To področje je bilo urejeno v VI. poglavju Državnopravobranilskega reda,¹⁰ in sicer kot pregled poslovanja oddelkov na sedežu Državnega pravobranilstva in zunanjih oddelkov. V skladu z določili Državnopravobranilskega reda se je izvajal pregled zakonitosti, strokovne pravilnosti, poenotenosti in pravočasnosti poslovanja Državnega pravobranilstva RS.

Nadzor nad delom je bil uveden šele z ZDOdv, izvaja pa se v obliki splošnega, delnega ali posamičnega pregleda dela državnih odvetnikov in drugih uslužbencev državnega odvetništva s pregledovanjem spisov, vpisnikov in druge dokumentacije. V okviru nadzora se pregledujejo ter ocenjujejo zakonitost in pravočasnost dela, smotrnost uporabe procesnih pooblastil in skladnost strokovnih odločitev z izdanimi splošnimi navodili. S **splošnim pregledom** se opravlja nadzor dela oddelkov na sedežu ali dela zunanjih oddelkov državnega odvetništva, z **delnim pregledom** se opravlja nadzor dela v posameznih vrstah zadev, s **posamičnim pregledom** pa se opravlja nadzor dela v posamezni zadevi. Na podlagi ugotovitev nadzorov o pomanjkljivostih in napakah pri delu državnih odvetnikov Center za izobraževanje v pravosodju (CIP) in Državno odvetništvo RS izvajata ustrezne izobraževalne oblike.

Zaradi izvedene reforme Državnega pravobranilstva RS v Državno odvetništvo RS je bil v letu 2017 večji poudarek na neformalnih oblikah preverjanja zakonitega, poenotenega in pravočasnega poslovanja organa. Pregled pravočasnosti poslovanja Državnega pravobranilstva RS v sodnih postopkih se je izvajal v prvi vrsti preko vodij oddelkov, ki so dolžni v okviru oddelka zagotavljati tekoče in strokovno delo ter skrbeti za redno in pravočasno opravljanje zadev. V ta namen so tekoče spremljali pripad zadev, reševanje zadev in obremenjenost pravobranilcev oziroma odvetnikov, bodisi z direktnim vpogledom v informacijski sistem »Vpisniki«, bodisi na podlagi podatkov v statističnem poročilu oziroma izpisu pregleda zadev iz informacijskega sistema po posameznih vpisnikih in po nosilcih spisov.

Novi informacijski sistem »Vpisniki«, ki se uporablja od novembra 2013, omogoča uporabnikom, torej tudi vodjem oddelkov, spremljanje stanja na posameznem spisu že samo z vpogledom v elektronski vpisnik oziroma v posamezen spis na vpisniku. Zaradi obveznega skeniranja vseh pomembnih dokumentov je v vsebino posameznih dokumentov v posameznem spisu možno vpogledati. Pred tem veljavni vpisnik ni omogočal skeniranja dokumentov, temveč le vnos omejenega števila podatkov, vezanih na posamezen spis, in izpis posameznih podatkov po vpisnikih. Zato je še zlasti pri zadevah, ki so bile odprte pred novembrom 2013, še toliko večji poudarek na fizičnem pregledovanju spisov, pri katerih so bile, na osnovi statističnega pregleda, ugotovljene posamezne pomanjkljivosti. V primeru ugotovitve pomanjkljivosti pri vodenju zadeve vodja oddelka na to opozori nosilca spisa in o tem seznaní generalnega državnega odvetnika. Tudi pri pripravi letnega poročila o delu oddelka na koncu koledarskega leta vodja posameznega oddelka lahko pregleduje spise v informacijskem sistemu oziroma fizične spise, ugotavlja morebitne pomanjkljivosti in nosilce spisa, razporejene na oddelek, in jih opozarja o njihovi odpravi. V okviru teh pregledov in pregledov pravilnosti poslovanja vpisnikov je bilo največ napak ugotovljenih pri vnosu podatkov v informacijski sistem s strani vpisničark in pri preverjanju podatkov, zapisanih na ovitku spisa s strani nosilcev spisov.

¹⁰ Uradni list RS, št. 8/2015 z dne 6. 2. 2015.



II. POSEBNI statistični del

1. PODATKI O GIBANJU ZADEV PO PODROČJIH IN PO ODDELKIH

Tabela 3: Gibanje zadev ZBIRNO

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	1.604	797	2.462	813	1.635	NP
delovno in socialnopravne zadeve	2.525	2.036	4.779	2.218	2.348	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	23	46	71	49	22	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	7	1	8	7	1	NP
postopki po ZVPSBNO	49	67	140	85	45	NP
postopki po ZPŠOIRSP	70	296	367	43	323	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	11.973	5.199	17.593	5.107	12.422	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	16.513	5.291	21.974	6.766	15.151	NP
nepravdni postopki	6.235	10.146	16.534	10.110	6.399	NP
postopki razlastitev	684	296	994	375	574	NP
upravne zadeve	2.350	12.756	15.878	13.137	2.750	NP
postopki po ZDen	85	1	94	15	79	NP
postopki po ZIKS	41	0	42	21	21	NP
postopki po ZVVJTO	3	0	3	1	2	NP

Tabela 4: Gibanje zadev na sedežu in na posameznem zunanjem oddelku

Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	889	396	1.303	422	877	NP
delovno in socialnopravne zadeve	2.198	1.831	4.040	2.046	1.812	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	23	46	71	49	22	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	7	1	8	7	1	NP
postopki po ZVPSBNO	14	27	42	20	15	NP
postopki po ZPŠOIRSP	39	225	264	23	241	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	4.456	1.626	6.124	1.555	4.555	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	5.035	1.827	6.950	2.353	4.544	NP
nepravdni postopki	1.422	2.504	3.930	2.528	1.397	NP
postopki razlastitev	155	63	224	88	135	NP
upravne zadeve	388	4.685	5.076	4.254	831	NP
postopki po ZDen	44	1	45	4	41	NP
postopki po ZIKS	13	0	13	3	10	NP
postopki po ZVVJTO	3	0	3	1	2	NP

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Celju

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	108	53	166	60	104	NP
delovno in socialnopravne zadeve	83	63	181	44	130	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	5	7	13	8	5	NP
postopki po ZPŠOIRSP	10	32	43	10	33	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.171	570	1.803	570	1.230	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	2.140	645	2.804	780	2.025	NP
nepravdni postopki	397	954	1.365	894	471	NP
postopki razlastitev	11	6	20	7	13	NP
upravne zadeve	315	2.144	2.840	2.538	302	NP
postopki po ZDen	3	0	3	1	2	NP
postopki po ZIKS	2	0	2	0	2	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvjetništva RS v Kopru

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	92	62	154	69	85	NP
delovno in socialnopravne zadeve	10	25	72	5	63	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	2	1	4	3	1	NP
postopki po ZPŠOIRSP	1	2	3	0	3	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	599	361	964	411	548	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	1.178	362	1.542	491	1.048	NP
nepravdni postopki	820	870	1.702	787	906	NP
postopki razlastitev	145	73	218	74	111	NP
upravne zadeve	131	316	448	320	128	NP
postopki po ZDen	9	0	10	2	8	NP
postopki po ZIKS	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvjetništva RS v Kranju

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	98	27	125	15	109	NP
delovno in socialnopravne zadeve	22	6	50	11	39	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	7	8	17	7	10	NP
postopki po ZPŠOIRSP	3	24	27	6	20	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	907	271	1.186	221	960	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	1.030	314	1.344	381	962	NP
nepravdni postopki	557	913	1.472	752	715	NP
postopki razlastitev	55	17	72	39	22	NP
upravne zadeve	199	935	1.134	999	135	NP
postopki po ZDen	6	0	6	1	5	NP
postopki po ZIKS	1	0	1	0	1	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvjetništva RS v Mariboru

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	141	113	273	78	190	NP
delovno in socialnopravne zadeve	103	46	233	38	187	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	7	12	34	25	9	NP
postopki po ZPŠOIRSP	12	9	21	4	17	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.726	857	2.635	855	1.771	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	3.573	1.047	4.677	1.365	3.312	NP
nepravdni postopki	624	1.467	2.154	1.413	741	NP
postopki razlastitev	33	45	80	35	45	NP
upravne zadeve	368	2.045	2.638	2.289	349	NP
postopki po ZDen	11	0	11	0	11	NP
postopki po ZIKS	4	0	4	2	2	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvjetništva RS v Murski Soboti

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	71	21	98	44	54	NP
delovno in socialnopravne zadeve	39	18	72	36	29	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	1	3	5	5	0	NP
postopki po ZPŠOIRSP	0	1	1	0	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	904	424	1.406	342	1.056	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	878	299	1.179	318	861	NP
nepravdni postopki	519	894	1.442	1.108	334	NP
postopki razlastitev	4	9	13	4	9	NP
upravne zadeve	412	689	1.243	873	370	NP
postopki po ZDen	2	0	2	0	2	NP
postopki po ZIKS	17	0	18	16	2	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novi Gorici

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	61	41	102	28	73	NP
delovno in socialnopravne zadeve	7	12	20	9	10	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	10	7	18	12	4	NP
postopki po ZPŠOIRSP	3	0	3	0	3	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	655	269	927	194	727	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	864	156	1.020	348	671	NP
nepravdni postopki	479	702	1.185	766	418	NP
postopki razlastitev	112	37	151	72	79	NP
upravne zadeve	50	274	324	281	43	NP
postopki po ZDen	3	0	3	1	2	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novem mestu

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	88	55	153	65	87	NP
delovno in socialnopravne zadeve	37	25	73	18	52	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	2	0	3	3	0	NP
postopki po ZPŠOIRSP	1	3	4	0	4	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	1.022	634	1.719	631	1.076	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	1.099	421	1.521	457	1.064	NP
nepravdni postopki	1.148	1.341	2.491	1.392	1.098	NP
postopki razlastitev	140	46	186	37	149	NP
upravne zadeve	473	1.057	1.532	958	574	NP
postopki po ZDen	2	0	6	4	2	NP
postopki po ZIKS	4	0	4	0	4	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuju

področje dela	število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število rešenih zadev	število nerešenih zadev na dan 31.12.	število vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami
civilnopravne in gospodarske zadeve	56	29	88	32	56	NP
delovno in socialnopravne zadeve	26	10	38	11	26	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	/	/	/	/	/	/
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	/	/	/	/	/	/
postopki po ZVPSBNO	1	2	4	2	1	NP
postopki po ZPŠOIRSP	1	0	1	0	1	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	533	187	829	328	499	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	716	220	937	273	664	NP
nepravdni postopki	269	501	793	470	319	NP
postopki razlastitev	29	0	30	19	11	NP
upravne zadeve	14	611	643	625	18	NP
postopki po ZDen	5	0	8	2	6	NP
postopki po ZIKS	0	0	0	0	0	NP
postopki po ZVVJTO	/	/	/	/	/	/

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 **prejelo** skupno **38.067 zadev** s področij, ki jih obravnava in ki jih je kot letni pripad zadev upoštevalo že v poročilih o svojem delu za pretekla leta – še kot Državno pravobranilstvo. Navedeno število prejetih zadev pomeni za 2,5 odstotkov manjši pripad kot v letu 2016, ko je tedanje Državno pravobranilstvo RS¹¹ prejelo 39.063 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2017 **v delu 82.750 zadev**, kar je 2,6 odstotkov več kot v letu 2016, ko je imelo v delu 80.629 zadev.

Leta 2017 je Državno odvetništvo RS **zaključilo (rešilo) 39.805 zadev**,¹² kar je 5,6 odstotkov več kot leta 2016, ko je zaključilo 37.688 zadev.

Na dan 31. 12. 2017 je bilo **odprtih (nerešenih) 42.525 zadev**, kar je primerljivo koncu leta 2016, ko je bilo odprtih 42.896 zadev.

Zaradi lažje, preglednejše in statistično pravilnejše primerljivosti podatkov s preteklimi leti so v zgornje številčne podatke poleg zadev s področja dela, ki jih vsebuje Tabela 3, vključeni tudi podatki o zadevah s področja izdelave pravnih mnenj, pa tudi postopkov pred ESČP, sodišči Evropske unije (SEU in SSEU) in EFTA sodiščem ter druge zadeve nekdanjega evropskega, sedaj pa mednarodnega oddelka.¹³

¹¹ V nadaljevanju bo enotno uporabljen le izraz Državno odvetništvo RS, pa čeprav se vsebina lahko nanaša še na delovanje Državnega pravobranilstva RS.

¹² Podatek »zaključeno« na koncu obdobja se nanaša na število spisov, ki so bili zaključeni leta 2017 in so ostali zaključeni tudi na dan 31. 12. 2017. To pomeni, da so bili ob morebitni reaktivaciji do 31. 12. ponovno zaključeni. Če pa so bili spisi reaktivirani, vendar do konca statističnega obdobja poročanja ne ponovno zaključeni, potem so prikazani v stolpcu »v delu«. ¹³ Slednjih Tabela 3 namreč ne vključuje, so pa podatki o številu zadev s področja »pravna mnenja« delno vključeni v Tabelo 11, s področja postopkov pred ESČP in sodišči EU pa v Tabelo 13.

Civilnopravne in gospodarske zadeve ter **delovnopravne in socialnopravne zadeve** Državno odvetništvo RS vodi v t. i. »P vpisniku«, kjer je bilo na področju pravnih zadev na dan 1. 1. 2017 odprtih skupno 4.129 zadev (od tega 1.604 civilnopravne in gospodarske zadeve ter 2.525 delovnopravnih in socialnopravnih zadev), kar je nekaj manj kot na dan 1. 1. 2016, ko je bilo odprtih 4.208 pravnih zadev (od tega civilnopravnih in gospodarskih 1.716 in delovnopravnih in socialnopravnih 2.492 zadev).

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo 797 novih *civilnopravnih in gospodarskih zadev*, kar je 7,9 odstotkov manj kot v letu 2016, ko jih je prejelo 865. Teh zadev je imelo v letu 2017 v delu 2.462, kar je 6,5 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je obravnavalo 2.634 zadev. Zaključilo je 813 zadev, v leto 2018 pa preneslo 1.635 zadev, kolikor je bilo odprtih na dan 31. 12. 2017.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo 2.036 *delovnopravnih in socialnopravnih zadev*, kar je 35,6 odstotkov več kot v letu 2016, ko je prejelo 1.502 tovrstni zadevi. Tako je v primerjavi z letom 2016 na tem področju obravnavalo 19,4 odstotkov več zadev, zaključilo pa je 2.218 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo odprtih še 2.348 zadev.

Na področju **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)** je Državno odvetništvo RS v leto 2017 preneslo nerešenih 23 zadev, na novo pa prejelo 46 zadev, kar je osem odstotkov manj kot v letu 2016. V delu je imelo 71 zadev, kar je 11,2 odstotkov manj kot v letu 2016. Zaključilo je 49 zadev, v leto 2018 pa jih je preneslo 22.

S področja **predhodnih odškodninskih postopkov po Zakonu o prekrških (ZP-1)** je Državno odvetništvo RS v leto 2017 preneslo sedem nerešenih zadev. Na novo je prejelo le eno zadevo, kar je skoraj 89 odstotkov manj kot v letu 2016. V delu je imelo osem zadev, kar je 38,5 odstotkov manj kot v letu 2016. Zaključilo je sedem zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je bila odprta le ena zadeva.

S področja **postopkov na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO)** je Državno odvetništvo RS v leto 2017 preneslo 49 odprtih zadev. Na novo je prejelo 67 zadev, kar je 19,3 odstotkov manj kot v letu 2016. Obravnavalo je enako število zadev kot v letu 2016 (in sicer 140), zaključilo jih je 85, na dan 31. 12. 2017 pa je bilo odprtih še 45 zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo na dan 1. 1. 2017 odprtih 70 zadev **s področja odškodninskih zahtevkov po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**. Prejelo je 296 novih zadev, kar je kar 1.084 odstotkov več kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo 25. V delu je imelo 367 zadev, kar je 347,6 odstotkov več kot v letu 2016. Zaključilo je 43 zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je bilo odprtih 323 zadev.

Državno odvetništvo RS je tudi v letu 2017 na področju **postopkov izvršbe in zavarovanja** beležilo manjši pripad zadev kot leto poprej. Prejelo jih je namreč 5.199, kar je 4,9 odstotkov manj kot v letu 2016. Skupno je imelo v delu 17.593 zadev, kar je 3,7 odstotkov več zadev kot v letu 2016. Zaključilo je 5.107 zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je bilo odprtih 12.422 zadev.

Ravno tako je manjši pripad zadev zaznati na področju dela v **postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja**. Državno odvetništvo RS je v letu 2017 s 5.291 zadevami namreč prejelo 13,1 odstotkov manj zadev, v delu jih je imelo 21.974, kar je primerljivo letu 2016, ko jih je obravnavalo 21.651. Zaključilo je 6.766 zadev, ob koncu leta 2017 pa je bilo odprtih še 15.151 zadev.

S področja **nepavnih postopkov** je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo 10.146 zadev, kar je 8,8 odstotkov manj kot v letu 2016. Obravnavalo je 16.534 zadev, primerljivo številu obravnavanih zadev v letu 2016. Zaključenih je bilo 10.110 zadev, ob koncu leta pa odprtih še 6.399 zadev.

Državno odvetništvo RS je na področju **razlastitvenih zadev** v letu 2017 prejelo 22,3 odstotkov manj zadev kot v letu 2016, v delu pa jih je imelo 10,6 odstotkov manj. Zaključilo je 375 zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je bilo odprtih še 574 tovrstnih zadev.

Področje **upravnih zadev** predstavlja področje dela z največjim pripadom novih zadev tudi v letu 2017. Teh je bilo glede na leto 2016 še za 2,5 odstotkov več, za 4,3 odstotke pa je bilo večje tudi število obravnavanih zadev. Zaključenih je bilo 13.137 zadev, ob koncu leta 2017 pa odprtih še 2.750 zadev.

Postopke na podlagi Zakona o denacionalizaciji (ZDen) in Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS) Državno odvetništvo RS vodi v skupnem »DZ vpisniku«. Letni pripad zadev s tega področja je zanemarljiv, saj je v letu 2017 Državno odvetništvo RS prejelo eno novo zadevo po ZDen, in sicer na sedežu v Ljubljani. Je pa imelo Državno odvetništvo RS s tega področja dela v obravnavi skupno 136 zadev, kar je 13,9 odstotkov manj kot v letu 2016. V letu 2017 je zaključilo 36 tovrstnih zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je odprtih ostalo 100 zadev.

Postopki s področja Zakona o vračilu vlaganj v javno telekomunikacijsko omrežje (ZVVJTO) vsebinsko ne predstavljajo posebne problematike, zato jih Državno odvetništvo RS v nadaljevanju ne bo izpostavljalo oziroma posebej obravnavalo. S tega področja namreč v letu 2017 ni prejelo novih zadev, v delu je imelo tri zadeve, od teh je eno zaključilo, dve pa sta bili na koncu leta 2017 še odprti.

Državno odvetništvo RS na podlagi Pravidnika o obliki letnega poročila državnega odvetništva v Tabeli 4 za leto 2017 predstavlja število prenesenih nerešenih zadev iz prejšnjih let, letni pripad novih zadev, število zadev v delu, število rešenih zadev, pa tudi število ob koncu leta odprtih (nerešenih) zadev, ločeno za sedež in vse posamezne zunanje oddelke.

Zaradi spremenjene metodologije zbiranja podatkov že za leto 2017 teh podatkov glede na posamezne organizacijske enote (sedež v Ljubljani in vsi zunanji oddelki) ni mogoče analizirati glede na preteklo leto, splošna primerjava oziroma analiza podatkov med samimi oddelki pa zaradi različnih naveznih okoliščin ni smiselna. V kolikor število zadev kakorkoli izstopa ali odstopa glede na posamezno organizacijsko enoto, bodo razlogi za to predstavljeni v analitičnem delu poročila. Zadeve v predhodnih odškodninskih postopkih po ZKP in ZP-1, pa tudi zadeve na podlagi ZVVJTO, obravnava le sedežno Državno odvetništvo RS v Ljubljani.¹⁴

Prav tako glede na drugačno metodologijo zbiranja podatkov Državno odvetništvo RS za leto 2017 ne razpolaga s podatkom o številu vloženih predlogov, ki niso zajeti med rešenimi zadevami, zato tega podatka v Tabeli 3 in Tabeli 4 ni mogoče prikazati niti ga glede na navedeno ni mogoče analizirati.¹⁵

¹⁴ V Tabeli 4, ki se nanaša na zunanje oddelke, tudi posebej označeno z znakom »/«.

¹⁵ V Tabeli 3 in Tabeli 4 je zato oznaka NP - »ni podatka«.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 zaključilo **39.805 zadev** z vseh področij svojega dela. V ta podatek so zaradi lažje primerljivosti s preteklimi leti vključeni tudi postopki pred ESČP, SEU in EFTA sodiščem, pa tudi zadeve s področja pravnih mnenj, ki v Tabeli 5 niso vključeni, saj so vsebinsko obravnavani na drugih mestih tega poročila.

Z delovnih področij, ki jih vključuje Tabela 5, pa je Državno odvetništvo RS zaključilo **38.747 zadev**, po posameznih sklopih na naslednje načine:

Civilnopravne in gospodarske zadeve

Te zadeve Državno odvetništvo RS obravnava v predhodnem in sodnem postopku.

V letu 2017 je na tem področju dela zaključilo **813 zadev**, od tega 559 zadev v sodnem postopku in 254 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v **predhodnem postopku**:

- v 42 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v petih zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 178 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zaključene zadeve **v sodnem postopku**:

- v devetih zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 57 zadevah je sklenilo sodno poravnavo,
- 267 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 69 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 51 zadev je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Delovno in socialnopravne zadeve

Te zadeve Državno odvetništvo RS obravnava v predhodnem in sodnem postopku.

V letu 2017 je na tem področju dela zaključilo **2.218 zadev**, od tega 1.690 zadev v sodnem postopku in 528 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v **predhodnem postopku**:

- v 264 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 20 zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 53 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zaključene zadeve **v sodnem postopku**:

- v 991 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v 58 zadevah je sklenilo sodno poravnavo,
- 272 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 229 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 109 zadev je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Predhodni odškodninski postopki po Zakonu o kazenskem postopku (ZKP)

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo **49 zadev**:

- v 26 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v šestih zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- v 15 zadevah je Državno odvetništvo RS zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Predhodni odškodninski postopki po Zakonu o prekrških (ZP-1)

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo **sedem zadev**:

- v dveh zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- v treh zadevah oškodovanec ni sprejel poravnalne ponudbe,
- ostale zadeve so bile zaključene na drug način.

Zadeve po Zakonu o varstvu pravice do sojenja v nerazumnem roku (ZVPSBNO)

Postopke v skladu z ZVPSBNO Državno odvetništvo RS obravnava v predhodnem in sodnem postopku.

V letu 2017 je na tem področju dela zaključilo **85 zadev**, od tega osem zadev v sodnem postopku in 77 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v **predhodnem postopku**:

- v 24 zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,¹⁶
- v 53 zadevah je odškodninski zahtevek bodisi zavrnilo bodisi zavrglo.

Zaključene zadeve **v sodnem postopku**:

- sedem zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- v eni zadevi je tožnik tožbo umaknil.

Zadeve po Zakonu o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)

Zadeve t. i. »izbrisanih« Državno odvetništvo RS obravnava v predhodnem in sodnem postopku.

V letu 2017 je na tem področju dela zaključilo **43 zadev**, od tega devet zadev v sodnem postopku in 34 zadev v predhodnem postopku.

Zaključene zadeve v **predhodnem postopku**:

- v 32 zadevah je Državno odvetništvo RS odškodninski zahtevek zavrnilo,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Zaključene zadeve **v sodnem postopku**:

- štiri zadeve je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- eno zadevo je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- v štirih zadevah so tožniki tožbe umaknili,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki izvršbe in zavarovanja

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo **5.107 zadev**:

- 136 zadev je zaključilo z rešitvijo »plačano po opominu«,
- 3.162 zadev je zaključilo z rešitvijo »ugodeno«.

¹⁶ Iz podatkov, predstavljenih v analitičnem delu poročila v poglavju »Predhodni postopki«, izhaja, da je Državno odvetništvo RS v letu 2017 na tem področju dela sklenilo sicer 29 izvensodnih poravnjav, 24 zadev pa je do 31. 12. 2017 s tem načinom rešitve tudi že zaključilo.

- 1.198 zadev je zaključilo z rešitvijo »ustavitev«,
- 60 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno/zavrjneno«,
- 262 zadev je zaključilo z rešitvijo »izvršba uspešna«,
- v petih zadevah je Državno odvetništvo RS sklenilo izvensodno poravnavo,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo **6.766 zadev**:

- 5.703 zadeve je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- 23 zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- eno zadevo je rešilo s poravnavo,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Nepravdni postopki

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo **10.110 zadev**:

- 6.925 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- v 35 zadev je Državno odvetništvo RS sklenilo poravnavo,
- 114 zadev je zaključilo z rešitvijo »umik«,
- 67 zadev je zaključilo z rešitvijo »zavrjneno«,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki razlastitev

V postopkih razlastitev je Državno odvetništvo RS zaključilo **375 zadev**:

- 332 zadev je zaključilo z rešitvijo »zahtevi ugodeno«,
- 38 zadev je zaključilo z rešitvijo »umik zahteve«,
- ostale zadeve je rešilo na drug način.

Upravne zadeve

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo **13.137 zadev** v upravnih postopkih in upravnih sporih:

- 129 zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- tri zadeve je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- 12.539 zadev je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (BPP)«,
- 55 zadev je zaključilo z rešitvijo »vložena tožba (BPP)«,
- 161 zadev je zaključilo z rešitvijo »nevložena tožba (vzajemnost)«,
- tri zadeve je zaključilo z rešitvijo »vložena tožba (vzajemnost)«,
- ostale zadeve je zaključilo na drug način.

Postopki po Zakonu o denacionalizaciji (ZDen)

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS iz tega naslova zaključilo **15 zadev**:

- pet zadev je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- osem zadev je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- v eni zadevi je Državno odvetništvo RS sklenilo poravnavo,
- eno zadevo je rešilo na drug način.

Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS)

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo **21 zadev**:

- štiri zadeve je zaključilo z rešitvijo »dobljeno«,
- dve zadevi je zaključilo z rešitvijo »izgubljeno«,
- eno zadevo je rešilo s poravnavo,
- v 14 zadevah je nasprotna stranka zahtevke umaknila.

2. UDELEŽBA NA NAROKIH

Tabela 6: Udeležba na narokih

državno odvetništvo	skupna udeležba višjih državnih odvetnikov			skupna udeležba državnih odvetnikov			skupna udeležba kandidatov za državne odvetnike		
	poravnalni narok		ostali naroki	poravnalni narok		ostali naroki	poravnalni narok		ostali naroki
	uspešni	neuspešni		uspešni	neuspešni		uspešni	neuspešni	
sedež v Ljubljani	NP	NP	3.467	NP	NP	500	NP	NP	1.208
Zunanji oddelek v Mariboru	NP	NP	1.035	NP	NP	/	NP	NP	192
Zunanji oddelek v Celju	NP	NP	829	NP	NP	/	NP	NP	172
Zunanji oddelek v Kopru	NP	NP	416	NP	NP	126	NP	NP	111
Zunanji oddelek v Kranju	NP	NP	329	NP	NP	143	NP	NP	/
Zunanji oddelek v Murski Soboti	NP	NP	663	NP	NP	189	NP	NP	/
Zunanji oddelek v Novi Gorici	NP	NP	435	NP	NP	6	NP	NP	3
Zunanji oddelek v Novem mestu	NP	NP	767	NP	NP	/	NP	NP	25
Zunanji oddelek na Ptujju	NP	NP	396	NP	NP	15	NP	NP	/
SKUPAJ	NP	NP	8.337	NP	NP	979	NP	NP	1.711

Državni pravobranilci (sedaj višji državni odvetniki), pomočniki državnega pravobranilca (sedaj državni odvetniki) in (višji) strokovni sodelavci (sedaj kandidati za državnega odvetnika) so imeli v letu 2017 **na vseh področjih svojega dela** razpisanih **11.027 narokov**,¹⁷ pri čemer Državno odvetništvo RS ne razpolaga s podatkom, koliko od skupnega števila narokov je bilo poravnalnih narokov, glede na navedeno pa tudi nima podatka, ali so bili ti poravnalni naroki uspešni ali ne. Analiza glede na preteklo leto zaradi nove metodologije poročanja ni mogoča.

Naroki, ki se jih pravniki na Državnem odvetništvu RS v okviru svojega dela udeležujejo, so različni glede na področje dela, ki ga opravljajo. Tako so se v letu 2017 na vseh področjih svojega dela udeleževali pripravjalnih narokov, narokov za glavno obravnavo, narokov za vrnitev v prejšnje stanje, za obnovo postopka, deložacij, rubežev, dražb, mediacij, ogledov, razdelitvenih narokov, narokov za začetek stečajnega postopka ipd.

¹⁷ Narokov v najširšem smislu besede, ki jih Državno odvetništvo RS za potrebe predmetnega poročila obravnava kot število vseh udeležb višjih državnih odvetnikov, državnih odvetnikov in kandidatov za državne odvetnike na slovenskih sodiščih, odvisno od področja dela posameznega nosilca zadeve.

3. PROCESNA DEJANJA

Tabela 7: Procesna dejanja ZBIRNO

področje dela in procesna dejanja	procesno dejanje 1*	procesno dejanje 2*	procesno dejanje 3*	procesno dejanje ...*
civilnopravne in gospodarske zadeve	NP	NP	NP	NP
delovno in socialnopravne zadeve	NP	NP	NP	NP
predhodni odškodninski postopki po ZKP	NP	NP	NP	NP
predhodni odškodninski postopki po ZP-1	NP	NP	NP	NP
postopki po ZVPSBNO	NP	NP	NP	NP
postopki po ZPŠOIRSP	NP	NP	NP	NP
postopki izvršbe in zavarovanja	NP	NP	NP	NP
postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja	NP	NP	NP	NP
nepravdni postopki	NP	NP	NP	NP
postopki razlastitev	NP	NP	NP	NP
upravne zadeve	NP	NP	NP	NP
postopki po ZDen	NP	NP	NP	NP
postopki po ZIKS	NP	NP	NP	NP
postopki po ZVVJTO	NP	NP	NP	NP

Državno odvetništvo RS v letu 2017 glede na do sedaj veljavno metodologijo spremljanja zadev procesnih dejanj, ki jih predvidevata Tabela 7 in Tabela 8, ni beležilo na način, ki bi omogočal enotno, pravilno in reprezentativno posredovanje in nadaljnjo analizo teh podatkov. Glede na navedeno predmetno poročilo tudi ne vsebuje Tabele 8, ki se nanaša na sedež in zunanje oddelke Državnega odvetništva RS.¹⁸

¹⁸ Nekatera začetna procesna dejanja so za vsako posamezno področje dela sicer predstavljena v analitičnem delu tega poročila, in sicer v postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, na področju nepravdnih postopkov in na področju razlastitvenih postopkov. Za navedena področja dela je namreč Državno odvetništvo RS že v preteklih letnih poročilih beležilo podatke o posameznih, kot rečeno, začetnih procesnih dejanjih, zato jih v posebnem statističnem delu ne izpostavlja, jih pa zaradi bolj pregledne predstavitve obravnava v nadaljevanju. Podatki v analitičnem delu poročila, ki jih je Državno odvetništvo RS beležilo na statistično primerljiv način, se nanašajo tako na leto 2017 kot tudi leto 2016, predstavljeni pa so zbirno, pa tudi ločeno glede na posamezne organizacijske enote Državnega odvetništva RS.

4. PREDHODNI POSTOPKI

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 v predhodnem postopku na podlagi nekdanjega 14. člena ZDPra in sedaj veljavnega 27. člena ZDOdv prejelo 725 zadev, 58 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZVPSBNO, 46 zadev v predhodnem postopku na podlagi ZKP in eno zadevo v predhodnem postopku na podlagi ZP-1.

V skladu z določili Pravilnika o obliki letnega poročila državnega odvetništva so v Tabeli 9 predstavljeni podatki na ravni celotnega organa, v Tabeli 10 pa podatki za sedež v Ljubljani in vse zunanje oddelke Državnega odvetništva RS. Zaradi večje preglednosti in lažje obravnave pa so vsi ti statistični podatki predstavljeni in analizirani v analitičnem delu poročila v poglavju »Predhodni postopki«.¹⁹

Tabela 9: Predhodni postopki ZBIRNO

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	678	314
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	32	0
I (izvršilne zadeve)	9	3
N (nepravdne zadeve)	6	35
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	58	29
PK (zadeve po ZKP)	46	26
PP (zadeve po ZP-1)	1	2

**Tabela 10: Predhodni postopki na sedežu in posameznem zunanjem oddelku
Sedež Državnega odvetništva RS v Ljubljani**

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	536	278
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	14	0
I (izvršilne zadeve)	1	0
N (nepravdne zadeve)	0	7
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	25	1
PK (zadeve po ZKP)	46	26
PP (zadeve po ZP-1)	1	2

¹⁹ Zadeve v predhodnih postopkih na podlagi ZKP in ZP-1 so v izključni pristojnosti sedeža Državnega odvetništva v Ljubljani.

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Celju

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	21	8
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	12	0
I (izvršilne zadeve)	1	0
N (nepravdne zadeve)	1	7
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	6	6
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kopru

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	33	9
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	2	12
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	1	3
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Kranju

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	4	2
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	6	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	2	0
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Mariboru

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	24	5
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	6	3
N (nepravdne zadeve)	3	0
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	12	11
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Murski Soboti

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	4	0
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	1
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	3	3
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novi Gorici

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	19	4
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	5
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	7	1
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS v Novem mestu

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	18	3
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	0	0
N (nepravdne zadeve)	0	2
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	0	1
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

Zunanji oddelek Državnega odvetništva RS na Ptuj

predhodni postopek (vrsta postopka)	število prejetih zadev	število sklenjenih poravnav
P (pravdne zadeve)	19	5
Plz (zadeve po ZPŠOIRSP)	0	0
I (izvršilne zadeve)	1	0
N (nepravdne zadeve)	0	1
PRR (zadeve po ZVPSBNO)	2	3
PK (zadeve po ZKP)	/	/
PP (zadeve po ZP-1)	/	/

5. ZASTOPANJE (PRED SODIŠČI IN UPRAVNIMI ORGANI V RS), PRAVNO SVETOVANJE IN OBLIKOVANJE PRAVNIH MNENJ

Kot že večkrat poudarjeno, je ZDOdv pričel veljati 20. 5. 2017, uporabljati pa se je začel 20. 11. 2017. Glede na navedeno je Državno odvetništvo RS do 19. 11. 2017 v celoti²⁰ pri svojem delovanju uporabljalo določila ZDPra, kjer je bilo zastopanje pred sodišči in upravnimi organi ter pravno svetovanje urejeno v 7. in 8. členu, novo veljavni ZDOdv pa problematiko zastopanja in pravnega svetovanja ureja v 12., 13., 25. in 26. členu.

5.1 Zastopanje pred sodišči in upravnimi organi v Republiki Sloveniji

V skladu z določbo **prvega odstavka 12. člena ZDOdv** Državno odvetništvo RS **pred sodišči** v Republiki Sloveniji zastopa **državo in državne organe**.

Drugi odstavek 12. člena ZDOdv Državnemu odvetništvu RS podeljuje novo pristojnost (obveznega) zastopanja dveh javnih zavodov – Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), in sicer v postopkih zaradi insolventnosti pri prijavi in uveljavljanju terjatev iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja, za katere zakon določa, da jih je pristojna pobirati Finančna uprava RS. V kolikor se zavoda takšnemu zastopanju ne odpove, ga Državno odvetništvo RS ne more odkloniti.

Novo pristojnost zastopanja Državnemu odvetništvu RS nalaga tudi **tretji odstavek 12. člena ZDOdv**, v skladu s katerim lahko javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države, predlaga, naj jo v posameznem postopku pred sodišči v Republiki Sloveniji zastopa Državno odvetništvo RS, vendar le v primeru, da je postopek tako zanjo kot tudi za Republiko Slovenijo izjemnega pomena. Takšen *predlog* Državno odvetništvo RS z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika lahko odkloni.

Na podlagi 13. člena ZDOdv pa subjekte iz prvega in tretjega odstavka 12. člena ZDOdv Državno odvetništvo RS zastopa tudi pred upravnimi organi v Republiki Sloveniji, in sicer na podlagi pooblastila, pri čemer pooblastilo za zastopanje države in državnih organov mora sprejeti, sprejem pooblastila za subjekte, ki jih določa tretji odstavek 12. člena ZDOdv,²¹ pa lahko odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika.

5.2 Pravno svetovanje

V skladu s 24. členom ZDOdv Državno odvetništvo RS državi in državnim organom svetuje v premoženjskopravnih zadevah.

Na podlagi **prvega odstavka 25. člena ZDOdv** na zahtevo državnega organa oblikuje pravna mnenja, povezana z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije, ter pravna mnenja o skladnosti mnenj in ravnanj državnih organov s prakso sodišč v Republiki Sloveniji ter prakso mednarodnih sodišč in mednarodnih arbitraž.

²⁰ Z izjemo določbe 30. člena ZDPra. ²¹ Javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države.

Državni organi so na podlagi **dr drugega odstavka 25. člena ZDOdv** zavezani predhodno pridobiti mnenje Državnega odvetništva RS v zadevah, v katerih vrednost predmeta presega 100.000,00 EUR.

Na podlagi **26. člena ZDOdv** pa lahko javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države, predlaga, naj Državno odvetništvo RS oblikuje posamezno pravno mnenje tudi zanje, vendar le v primeru, da gre za zadevo, ki ima neposredne posledice za javna sredstva. Oblikovanje takšnega pravnega mnenja Državno odvetništvo RS lahko odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika, pri čemer pa lahko subjekt po prejemu takšne odklonitve v pomembnejših zadevah zahteva, naj o obveznosti oblikovanja mnenja odloči vlada.

5.3 | Pojasnilo k Tabeli 11 in Tabeli 12

Dejstvu, da Državno odvetništvo RS v posamezni zadevi tako glede zastopanja kot tudi glede pravnega svetovanja ne more odkloniti zahteve državnega organa,²² lahko pa ob izpolnjenih zakonskih pogojih odkloni predlog za zastopanje ali pravno svetovanje drugih subjektov, je z ustreznimi črnimi polji prilagojena tudi Tabela 11.

Podatki v Tabeli 11 se glede na spremembo zakonodaje nanašajo na vse prejete zahteve in predloge, tako državnih organov kot ostalih subjektov, vendar **le v obdobju od 20. 11. 2017 dalje**, ko so se določila 12., 13., 25. in 26. člena ZDOdv začela uporabljati. V tabeli pa so tisti podatki, s katerimi Državno odvetništvo RS glede na dosedanjo metodologijo beleženja prejetih zadev razpolaga in jih glede na navedeno zaradi statistično pravilne obdelave tudi lahko posreduje.

Tabele 12 pa Državno odvetništvo RS v poročilo o svojem delu za leto 2017 ne vključuje, saj je bil do 20. 11. 2017 za opravljanje svetovalne funkcije, opredeljene v 8. členu ZDPra, za vse zastopane subjekte izključno pristojen sedež tedanjega Državnega pravobranilstva, takšne izključne pristojnosti pa ZDOdv ne določa več. Ker pa je v letu 2017 vse prejete zahteve za podajo pravnega mnenja obravnavalo sedežno Državno odvetništvo RS, tako Tabela 12, ki zadeve obravnava ločeno za sedež in posamezne zunanje oddelke, za leto 2017 ni relevantna.

Zastopanje

Do sedaj veljavna metodologija spremljanja statističnih podatkov ne omogoča posredovanja podatka glede **zastopanja po prvem odstavku 12. člena ZDOdv**, v katerega so vključeni le sodni, ne pa tudi upravni postopki. Iz istega razloga tudi ni mogoče posredovanje **podatkov za zastopanje po 13. členu ZDOdv**, v katerega so vključeni le upravni, ne pa tudi sodni postopki. Nadalje relevantnih podatkov za zastopanje po navedenih členih tudi ni mogoče ločiti za obdobje pred in po 20. 11. 2017, zato se v omenjenih poljih Tabele 11 nahajajo oznake NP.

V primeru ustrezne prilagoditve informacijskega sistema »Vpisniki« pa bodo reprezentativni podatki, ki jih bo mogoče statistično pravilno obdelati, razpoložljivi šele za leto 2018.

Pravno svetovanje

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 skupno prejelo 121 zahtev državnih organov za podajo pravnega mnenja, od tega je bilo v obdobju od 20. 11. 2017 do 31. 12. 2017 takšnih zahtev 12. Glede na dejstvo, da je v letu 2016 takšnih zahtev prejelo 58, navedeno pomeni za 108,6 odstotkov večji pripad kot leto poprej. Navedeno je v letu 2017 zaradi praviloma strokovno izredno zahtevnih pravnih vprašanj v tovrstnih zadevah predstavljalo izredno povečan obseg dela sedežnega Državnega odvetništva RS.

²² Enako tudi ne more odkloniti zastopanja ZPIZ in ZZS na podlagi drugega odstavka 12. člena ZDOdv.

Državno odvetništvo RS je v obdobju od 20. 11. 2017 do 31. 12. 2017 prejelo tudi 24 zahtev državnih organov v zadevah, kjer vrednost predmeta presega 100.000,00 EUR, zahteve ZPIZ ali ZZZS za zastopanje v postopkih zaradi insolventnosti pa ni prejelo nobene.²³

Predlogov za zastopanje ali pravno svetovanje s strani subjektov, ki jih določa tretji odstavek 12. člena ZDOdv, Državno odvetništvo RS v letu 2017 ni prejelo, glede na navedeno pa tudi ni odločalo o morebitnih odklonitvah takšnega predloga.

Tabela 11: Zastopanje in oblikovanje pravnih mnenj ZBIRNO

področje dela	število vloženih		število ugodenih predlogov	število odklonjenih predlogov
	zahtev	predlogov		
zastopanje po prvem odstavku 12. člena ZDOdv	NP			
zastopanje po drugem odstavku 12. člena ZDOdv	0			
zastopanje po tretjem odstavku 12. člena ZDOdv		0	0	0
zastopanje po 13. členu ZDOdv	NP	NP	NP	NP
pravna mnenja po prvem odstavku 25. člena ZDOdv	12			
pravna mnenja po drugem odstavku 25. člena ZDOdv	24			
pravna mnenja po 26. členu ZDOdv		0	0	0

²³ Več o razlogih za to je pojasnjeno v analitičnem delu poročila, ki obravnava postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja.

6. ZASTOPANJE PRED TUJIMI SODIŠČI IN TUJIMI ARBITRAŽAMI TER MEDNARODNIMI SODIŠČI IN MEDNARODNIMI ARBITRAŽAMI

Za zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter zastopanje pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami 42. člen ZDOdv določa izključno pristojnost sedeža Državnega odvetništva v Ljubljani.

Pred tujimi in mednarodnimi sodišči je Republiko Slovenijo zastopalo že nekdanje Državno pravobranilstvo, zastopanje v postopkih pred tujimi in mednarodnimi arbitražami pa je nova pristojnost Državnega odvetništva RS, določena v 19. in 20. členu ZDOdv. Ker se slednji uporablja šele od 20. 11. 2017, Državno odvetništvo RS v letu 2017 ne beleži zadev zastopanja pred tujimi in mednarodnimi arbitražami.

Glede na navedeno so spodnji statistični podatki, ki se nanašajo na postopke pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP) in Sodiščem Evropske unije, predstavljeni v analitičnem delu poročila, postopkov pred EFTA sodiščem²⁴ pa Državno odvetništvo RS vsebinsko ne izpostavlja, saj se je Republika Slovenija doslej odločila le za eno intervencijo v postopku za izdajo svetovalnega mnenja.²⁵

Tabela 13: Zastopanje pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami ter mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami

sodišče	število prenesenih odprtih zadev	letni pripad zadev	zadeve v delu skupaj	število zaključenih zadev	število odprtih zadev na dan 31.12.
tuja sodišča	2	1	3	2	1
tuje arbitraže	0	0	0	0	0
ESČP	65	9	76	35	41
Sodišče EU	491	509	1.000	439	561
Splošno sodišče EU	44	483	528	463	65
Sodišče EFTA	13	13	27	18	9
druga mednarodna sodišča	0	0	0	0	0
ICSID arbitraža	0	0	0	0	0
druge mednarodne arbitraže	0	0	0	0	0

²⁴ V postopkih pred EFTA Sodiščem (gre za postopke za izdajo svetovalnega mnenja in postopke na podlagi tožbe) je možna intervencija držav članic in institucij Evropske unije, zato jih EFTA Sodišče s temi postopki seznanja. Intervencija je možna v roku dveh mesecev od dne notifikacije predloga za izdajo svetovalnega mnenja oziroma tožbe in odgovora na tožbo. Če se Republika Slovenija za intervencijo ne odloči, je način poslovanja v teh zadevah enak načinu, ki velja za postopke za sprejem predhodne odločbe po 367. členu PDEU, v katerih se Republika Slovenija ne odloči za aktivno udeležbo, jih pa spremlja zaradi seznanitve s sodno prakso. Leta 2017 je Državno odvetništvo RS na tem področju prejelo 13 novih zadev, v delu je imelo 27 zadev, na dan 31. 12. 2017 je bilo zaključenih 18 zadev, odprtih pa devet zadev. ²⁵ E-3/06 Landbrokes Ltd. – sodba z dne 30. 5. 2007.

7. ZADEVE, V KATERIH JE BILO VLOŽENO PRAVNO SREDSTVO

Državno odvetništvo RS v letu 2017 glede na do sedaj veljavno metodologijo spremljanja zadev v svojem informacijskem sistemu vloženih rednih in izrednih pravnih sredstev v posameznih zadevah ni beležilo na način, kot ga predvideva Tabela 14, in ki bi omogočal enotno, pravilno in reprezentativno posredovanje podatkov in njihovo nadaljnjo analizo. Glede na navedeno tudi ni mogoče poročati o odločitvah o tem pravnem sredstvu.

Tabela 14: Pravna sredstva in odločitev o pravnem sredstvu

državno odvetništvo	število zadev, v katerih je bilo vloženo redno pravno sredstvo	število zadev, v katerih je bilo vloženo izredno pravno sredstvo	skupaj vloženih pravnih sredstev	odločitev o pravnem sredstvu		
				zavrjneno	zavrženo	ugodeno
sedež v Ljubljani	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek v Mariboru	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek v Celju	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek v Kopru	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek v Kranju	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek v Murski Soboti	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek v Novi Gorici	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek v Novem mestu	NP	NP	NP	NP	NP	NP
zunanjí oddelek na Ptujú	NP	NP	NP	NP	NP	NP
SKUPAJ	NP	NP	NP	NP	NP	NP



III. ANALITIČNI
del



1. KRATKA OBRAZLOŽITEV PRIMERJALNIH VREDNOSTI PO POSAMEZNIH PODROČJIH Z NAVEDBO UKREPOV, KI SO BILI IZVEDENI ZA OBVLADOVANJE IN IZBOLJŠANJE REZULTATOV

1.1 | Pregled gibanja zadev v letu 2017

Državno odvetništvo RS opravlja **zastopniško funkcijo** pred domačimi sodišči in upravnimi organi, pred tujimi sodišči in tujimi arbitražami, pa tudi pred mednarodnimi sodišči in mednarodnimi arbitražami. Obseg njegovega dela se je z uveljavitvijo ZDOdv bistveno povečal – zakon Državnemu odvetništvu RS nalaga nove pristojnosti, pa tudi nove subjekte, ki jih Državno odvetništvo RS zastopa in jim pravno svetuje.

Z novo pravno podlago delovanja sta še bolj poudarjeni njegova **poravnalna in svetovalna funkcija**, Državno odvetništvo RS pa je tudi **varuh javnega interesa**.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo 38.067 novih zadev, obravnavalo pa jih je 82.750. Pripad novih zadev je malenkostno nižji kot v letu 2016, se je pa izrazito povečal na posameznih področjih dela.

Gledano na ravni organa kot celote statistični podatki, predstavljeni v Splošnem statističnem delu tega poročila, kažejo na to, da je Državno odvetništvo RS že drugo leto zapored prejelo **bistveno večje** število novih zadev s področja delovnega in socialnega prava. V letu 2016 se je pripad tovrstnih zadev povečal za skoraj 104 odstotke, v letu 2017 pa je glede na leto 2016 večji še za skoraj 36 odstotkov. Ločeno bo analiza področja delovnopравниh in socialnopравниh sporov predstavljena v nadaljevanju, dejstvo pa je, da je skupno število novih zadev najvišje v zadnjem petletnem obdobju. Primerljivo število novih zadev je Državno odvetništvo RS prejelo v letu 2013, in sicer skupno 2.023 zadev.

Prav tako je **bistveno večje** število novih zadev zaznati na področju odškodninskih zahtevkov po ZPŠOIRSP, saj se je v letu 2017 pripad tovrstnih zadev povečal za več kot 1.000 odstotkov, posledično pa je imelo Državno odvetništvo RS tudi v delu občutno več zadev s tega področja, v letu 2017 nekaj manj kot 350 odstotkov več. V skladu z ZPŠOIRSP je rok za vložitev zahtevkov iz tega naslova iztekel 18. 6. 2017, vendar pa so posamezna sodišča tožbe v odgovor Državnemu odvetništvu RS vročala vse do konca leta 2017, pa tudi v letu 2018. Pripad tovrstnih zadev bo v letu 2018 zagotovo manjši kot v letu 2017, upoštevaje dejstvo, da so sodišča večino vloženih tožb Državnemu odvetništvu RS najverjetneje že vročila v odgovor.

Za več kot 100 odstotkov se je v letu 2017 povečal tudi pripad zadev s področja podaje pravnih mnenj, za nekaj manj kot petino več uročenih zadev pa je Državno odvetništvo RS beležilo tudi s strani Sodišča Evropske unije.

Večji pripad novih zadev je Državno odvetništvo RS v letu 2017 ponovno beležilo na področju upravnih zadev, saj je prejelo 2,5 odstotkov več novih zadev kot v letu 2016, posledično jih je več tudi obravnavalo. Področje upravnih zadev predstavlja četrto področje z največjim številom obravnavanih zadev – takoj za obravnavanimi stečajnimi in izvršilnimi zadevami ter zadevami v nepravdnih postopkih.

Na ostalih področjih dela je Državno odvetništvo RS v letu 2017 sicer beležilo **manjši pripad** glede na leto 2016, kljub temu pa nekatera od teh področjih **bistveno izstopajo po številu obravnavanih zadev**. Tako denimo Državno odvetništvo RS daleč največ zadev obravnava na področju postopkov zaradi insolventnosti, prisilnega prenehanja, izvršbe in zavarovanja – z 39.567 zadevami²⁶ v delu predstavljajo ti postopki še vedno le nekaj manj kot polovico²⁷ vseh zadev v delu Državnega odvetništva RS na vseh področjih. Sledi področje nepravdnih postopkov s 16.534 zadevami v delu in področje upravnih zadev s 15.878 zadevami v delu.

²⁶ Od tega 21.974 zadev s področja insolventnosti in prisilnega prenehanja, 17.593 zadev pa s področja izvršbe in zavarovanja. ²⁷ In sicer 47,8 odstotkov.

1.2 Civilnopravne in gospodarske zadeve

1.2.1 Uvod

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo v sporih iz premoženjskih in drugih civilnopravnih razmerij fizičnih in pravnih oseb. V teh sporih so pravni subjekti enakopravni in avtonomni. Država v civilnopravna razmerja, v katerih nastopa kot stranka postopka, namreč **ne vstopa z oblastnega položaja**, temveč je **v enakopravnem položaju** kot vsak drug posameznik.

V skladu z določilom tretjega odstavka 12. člena ZDOdv Državno odvetništvo RS od 20. 11. 2017 v tovrstnih sporih lahko na njihov predlog zastopa tudi ostale subjekte, ki jih določa zakon, vendar le v primeru, da je posamezni postopek izjemnega pomena tako zanje kot tudi za Republiko Slovenijo. Glede na to, da se je določba tretjega odstavka 12. člena ZDOdv začela uporabljati povsem proti koncu leta 2017, bo njen pomen in način izvajanja mogoče opredeliti šele v poročilu za leto 2018.

1.2.1.1 Odškodninska odgovornost države

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo v primerih, ko oškodovanci tožijo državo **iz naslova njene odškodninske odgovornosti zaradi protipravnega ravnanja po 26. členu Ustave Republike Slovenije**. To so med drugim zahtevki zaradi protipravnega ravnanja državnih organov v ožjem smislu, zahtevki iz naslova zakonodajne protipravnosti, protipravnega ravnanja policije, zavodov za izvrševanje kazenskih sankcij, tožilstva, sodišč, zahtevki zaradi imisij, cestne škode ipd.

Na tem mestu gre najprej izpostaviti zadeve, v katerih tožniki zahtevajo **plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo, ki naj bi jim nastala zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva na podlagi Zakona o povračilu škode osebam, ki so bile izbrisane iz registra stalnega prebivalstva (ZPŠOIRSP)**. Te zadeve Državno odvetništvo RS sicer vodi v posebnem t. i. »PIZ vpisniku«, vendar pa vsebinsko sodijo na področje civilnopravnih zadev, zato so tudi vključene v to poglavje.

Državno odvetništvo RS je tudi v letu 2017 prejelo odškodninske zahtevke in tožbe, s katerimi oškodovanci zahtevajo **plačilo odškodnine iz naslova škode zaradi nerazglašene oporoke, deponirane v sodni hrambi**. Gre za kompleksne zadeve, ki se po relevantnem dejanskem stanju zelo razlikujejo, si pa Državno odvetništvo RS zelo prizadeva, da se zadeve, v tistih primerih, ki to omogočajo, rešijo na miren način, ki za oškodovance ne pomeni dodatnih obremenitev.

1.2.1.2 Zahtevki iz pogodbenih razmerij

Pomembna skupina zadev, ki jih obravnava Državno odvetništvo RS, so **zahtevki iz pogodbenih razmerij**, v katera vstopa Republika Slovenija. Gre npr. za zahtevke iz naslova gradbenih, prodajnih, koncesijskih pogodb, pogodb o sofinanciranju iz proračuna Republike Slovenije oziroma iz evropskih sredstev, pa tudi pogodb o naročilu. V teh zadevah Republika Slovenija nastopa tako na strani tožeče kot tožene stranke. Kot tožeča stranka nastopa, če prejemniki sredstev kršijo določbe pogodb oziroma se jim očita nenamenska poraba sredstev, kot tožena stranka pa nastopa v primerih, ko je Republika Slovenija zaradi ugotovljenih nepravilnosti odstopila od pogodbe, posledično pa prejemniki (tožniki) niso dobili izplačanih vseh sredstev po pogodbi. Sicer pa v področje zahtevkov iz pogodbenih razmerij sodijo tudi spori iz zakupnih-najemnih pogodb, pri čemer gre v teh primerih večinoma za spore v zvezi s poslovnimi prostori, ki jih najema Republika Slovenija, nanašajo pa se na odpoved najemne pogodbe, na plačilo najemnine, uporabnine ali obratovalnih stroškov.

1.2.1.3 Zahtevki, povezani z lastninsko pravico

Pomemben delež zadev predstavljajo tudi **zahtevki, povezani z lastninsko pravico Republike Slovenije na nepremičninah**. Gre za zahtevke upravnikov za povračilo stroškov upravljanja in obratovalnih stroškov v primeru, ko je Republika Slovenija lastnica stanovanj. Spori se lahko nanašajo na samo lastništvo stanovanj oziroma poslovnih prostorov (npr. zahtevki za plačilo najemnine, uporabnine, tožbe na izselitev in izpraznitev na odpoved najemne pogodbe).

1.2.1.4 Zahtevki po ZKP in ZP-1 ter drugi zahtevki, povezani s kazenskimi postopki

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v sodnih postopkih,²⁸ v katerih tožeče stranke zahtevajo odškodnino na podlagi **Zakona o kazenskem postopku (ZKP)** in **Zakona o prekrških (ZP-1) ter v drugih zadevah, povezanih s kazenskimi postopki**. Večina teh zadev se nanaša na neutemeljen pripor in zapor ter na priglasitev premoženjskopravnega zahtevka po ZKP, posamezne zadeve pa tudi na nezakonito pridržanje po ZKP, odškodnine zaradi zasega predmetov ali sodelovanja v postopku odloženega kazenskega pregona ipd.

1.2.1.5 Druga delovna področja Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v **zadevah za plačilo odškodnine, do katere so oškodovanci upravičeni po posebnih zakonih** (npr. odškodnina zaradi škode, ki jo povzročijo divje živali, odškodnina žrtvam kaznivih dejanj), pa tudi v **zadevah, povezanih z Zakonom o finančnem poslovanju podjetij in prisilni poravnavi (ZFPPIPP)**, kot so npr. tožbe na ugotovitev obstoja terjatev, na ugotovitev obstoja ločitvene ali izločitvene pravice, na ugotovitev obstoja ločitvene ali izločitvene pravice na nepremičnini, izpodbijanje potrjene prisilne poravnave, pa tudi v **zadevah iz naslova kaducitete**, pri čemer Republika Slovenija za zapustnikove dolgove, v kolikor postane lastnica zapuščine brez dedičev, od konca leta 2016 ne odgovarja več.

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v postopkih **zavarovanja dokazov pred pravdo, dosega dejanj**, tudi v letu 2017 pa je obravnavalo zadeve iz naslova **neupravičene obogatitve, nedopustnosti izvršbe oziroma zavarovanja denarnih terjatev z zastavno pravico na premoženju dolžnika, določitve deleža na skupnem premoženju, vračilo davka** idr.

1.2.2 Statistični podatki

Državno odvetništvo RS je leta 2017 prejelo 797 civilnopravnih in gospodarskih zadev, kar je 7,9 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je tovrstnih zadev prejelo 865. Skupno je imelo v delu 2.462 zadev, kar je 6,5 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je imelo v delu 2.634 zadev.

Na dan 31. 12. 2016 je bilo zaključenih (rešenih) 813 zadev, odprtih (nerešenih) pa 1.635 zadev.

Največji pripad zadev so, kot vsa leta prej, tudi v letu 2017 predstavljale zadeve iz naslova **odškodninske odgovornosti države** zaradi protipravnega ravnanja po 26. členu Ustave RS. Teh je Državno odvetništvo RS prejelo 317, kar je primerljivo letu 2016, ko je teh zadev prejelo 314. Tovrstni zahtevki glede na število vseh prejetih civilnopravnih in gospodarskih zadev (797) predstavljajo skoraj 40 odstotkov vseh novo prejetih zadev s področja civilnega in gospodarskega prava. Zaključenih je bilo 245 tovrstnih zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je bilo odprtih 511 zadev.

Na tem mestu je vsebinsko potrebno tovrstnim sporom dodati še zahtevke t. i. **izbrisanih**, teh novih zadev je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo 296, kar upošteva leto 2016, ko je tovrstnih zadev prejelo 25, pomeni za kar 1.084 odstotkov povečan pripad zadev. V vseh zadevah Republika Slovenija nastopa kot tožena stranka, pri čemer se večina zadev nanaša na sodne postopke (264),²⁹ v katerih so sodišča Državnemu odvetništvu RS v odgovor vročala tožbe, v nekaterih primerih pa je Državno odvetništvo RS prejelo zgolj obvestilo o vloženi tožbi.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo tudi tri tožbe oškodovancev, ki nastanek škode zatrjujejo zaradi **nerazglašene sodno deponirane oporoke**.

Po pripadu novih zadev drugo največjo skupino zadev na tem področju predstavljajo zahtevki iz pogodbenih razmerjih. V letu 2017 je Državno odvetništvo RS teh zadev prejelo 84, od tega se je dobra četrtina vseh novih zadev (22) nanašala na pogodbe o sofinanciranju iz evropskih sredstev, sedem zadev pa se je nanašalo na pogodbe o sofinanciranju iz proračuna. Zahtevki iz pogodbenih razmerjih glede na celotno število novo prejetih civilnopravnih in gospodarskih

²⁸ Zadeve v predhodnih postopkih po ZKP in ZP-1, ki jih Državno odvetništvo RS vodi v PK vpisniku in PP vpisniku, so bile že predstavljene v ločenem poglavju. ²⁹ Kot že predstavljeno, je Državno odvetništvo RS iz naslova predhodnih postopkov po ZPŠOIRSP v letu 2017 prejelo 32 zadev.

zadev predstavljajo 10,5 odstotkov zadev, prejetih v letu 2017 na tem področju, zahtevki iz naslova pogodb o sofinanciranju iz evropskih sredstev ali proračuna (29) pa dobro tretjino (34,5 odstotkov) vseh zadev, ki se nanašajo na pogodbeno razmerja.

V preostalih 396 novih zadevah so vključeni postopki v stvarnopravnih zadevah, zahtevki do države po posebnih zakonih, zahtevki po ZKP in ZP-1 ter ostali zahtevki, povezani s kazenskimi postopki, pa tudi zahtevki, povezani z lastninsko pravico, z ZFPPIP in drugi zahtevki v zvezi s plačili in vračili.

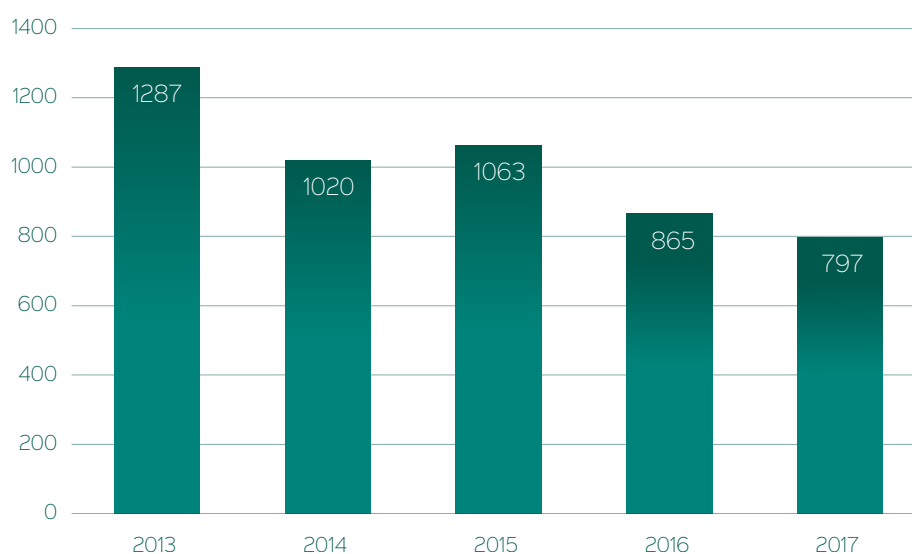
Na tem mestu velja izpostaviti spore, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice; teh zadev je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo 136. Porast tovrstnih zadev beleži zunanji oddelek v Novem mestu, kjer so v letu 2017 od skupno 55 novih zadev iz tega naslova prejeli 17 zadev, v delu pa so jih imeli 54 od skupno 153. Enako se je število tovrstnih zadev povečalo tudi na zunanjem oddelku v Novi Gorici, kjer so iz tega naslova od skupno 41 novih zadev prejeli 16 zadev, večina zadev pa se je nanašala na ugotovitev lastninske pravice na podlagi priposestevanja.

1.2.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2017 je število prejetih civilnopravnih in gospodarskih zadev (797) najnižje v obdobju zadnjih petih let, vključuje pa tako prejete zadeve v predhodnih postopkih kot tudi sodnih postopkih.³⁰

Republika Slovenija v teh zadevah nastopa kot tožeča stranka, tožena stranka ali pa kot stranski intervenient.

Graf 1: Število prejetih zadev na civilnopravnem in gospodarskem področju v obdobju 2013 - 2017



Glede na dejstvo, da je število prejetih tovrstnih zadev najnižje v zadnjih petih letih, navedeno pomeni, da je civilnopravnih in gospodarskih sporov z Republiko Slovenijo vedno manj, vendar pa se je ob obravnavi posameznih zadev izkazalo, da so ti vedno bolj kompleksni in strokovno zahtevni. Kot bo predstavljeno ob analizi predhodnih postopkov, se je tudi v letu 2017 povečalo število vloženih odškodninskih zahtevkov pred vložitvijo tožbe na sodišče, kar pa omogoča, da se čim večje število zadev reši ali vsaj poskuša rešiti izven sodnega postopka, z manjšimi stroški za udeležene stranke in manjšo obremenitvijo domačih sodišč. Navedeno je vsekakor vzpodbudno. Posledice dolgotrajnega reševanja sporov v sodnih postopkih so nenazadnje lahko tudi v odškodninski odgovornosti države, vendar pa je tudi na tem področju v zadnji letih, upoštevaje, da število vloženih zahtevkov na podlagi ZVPSBNO vztrajno pada, opaziti napredek.

³⁰ Natančna analiza predhodnih postopkov v t. i. P vpisniku bo predstavljena v poglavju o predhodnih postopkih

Kot že rečeno, je v skladu z ZDOdv od 20. 11. 2017 vložitev zahtevka v predhodnem postopku procesna predpostavka za vložitev tožbe,³¹ glede na navedeno pa je v bodoče brez dvoma mogoče pričakovati velik porast števila vloženih zahtevkov v predhodnem postopku, zaradi česar je za leto 2018 mogoče napovedati, da bo število novo prejetih zadev na tem področju po nekajletnem upadanju zopet naraslo.

1.2.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS posveča veliko pozornosti kakovosti dela in usklajenemu delovanju. Tako najtežje zadeve skupno rešuje večje število državnih odvetnikov, v primerih večjega števila zahtevkov iz enake ali podobne dejanske in pravne podlage pa ustanovi posebno delovno skupino ali komisijo, ki skrbi za usklajeno delo vseh deležnikov.

S področja zahtevkov iz naslova odškodninske odgovornosti države, ki že vrsto let predstavljajo najvišji pripad pravnih zadev, je Državno odvetništvo RS že v preteklih letih ustanovilo dve posebni delovni skupini, ki preko spremljanja sodne prakse skrbita za poenoteno delo in usklajujeta obravnavo posameznih zadev.

Glede postopkov, ki jih Državno odvetništvo RS izpostavlja, so velik pripad novih zadev v letu 2017 predstavljali zahtevki, v katerih tožniki zahtevajo plačilo odškodnine za nepremoženjsko in premoženjsko škodo, ki naj bi jim nastala **zaradi nezakonitega izbrisa iz registra stalnega prebivalstva na podlagi ZPŠOIRSP**. Tovrstnih zadev je Državno odvetništvo v letu 2017 prejelo kar 296, od tega 32 zadev v predhodnih postopkih in 264 zadev v sodnih postopkih. Glede na leto 2016 se je pripad zadev s tega področja v letu 2017 **povečal za kar 1.084 odstotkov**. Veliko večino tovrstnih novih zadev (76 odstotkov) je prejelo sedežno Državno odvetništvo RS (in sicer 225 zadev), zunanji oddelki po Sloveniji pa skupno 71 zadev. Glede na bistveno povečan pripad zadev v letu 2017 in število zadev, prenesenih iz preteklega obdobja, je Državno odvetništvo RS v letu 2017 obravnavalo 367 zadev, na koncu leta 2017 pa je ostalo odprtih še 323 zadev.

Posamezne zadeve se med seboj zelo razlikujejo, saj tožniki zatrjujejo vsak svojo individualno škodo, ki naj bi jim nastala zaradi izbrisa. Zahtevajo tako nematerialno škodo, predvsem v obliki duševnih bolečin zaradi kršitve osebnostnih pravic in škode zaradi poslabšanja zdravja in strahu, kot tudi materialno škodo - slednjo v večini primerov zaradi izgube socialnih transferjev (denarne socialne pomoči, otroških dodatkov...) in tudi zaradi izgubljenega dobička zaradi nemožnosti pridobitve oziroma izgube zaposlitve.

Vložitev tožbe, torej sodna pot, je po ZPŠOIRSP predvidena kot dodatna pot za tiste, ki menijo, da jim je nastala višja škoda od tiste, ki jo določa zakon v obliki pavšalne denarne odškodnine in v obliki drugih oblik pravičnega zadoščenja. Tožnik, ki zatrjuje, da mu je nastala višja škoda od pavšalno določene, mora upoštevati splošna načela obligacijskega prava v pravnem postopku dokazati zlasti dva elementa civilnega delikta: nastanek škode in njeno višino ter obstoj vzročne zveze med škodnim dejanjem (izbrisom) in nastalo škodo. V sodnem postopku naj bi se torej prisojale odškodnine v zvišanih zneskih le za tiste škodne dogodke, ki po svoji teži bistveno odstopajo od ostalih situacij, v katerih so se znašli izbrisani. Zaradi ugotovitve pravnega dejanskega stanja Državno odvetništvo RS opravlja veliko število poizvedb za pridobitev podatkov na vseh področnih ministrstvih, pa tudi na Zavodu za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, upravnih enotah, Zavodu za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije in Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije. Sodelovanje poteka dobro in v postavljenih rokih. Subjekt, ki ga v tovrstnih postopkih zastopa Državno odvetništvo RS, je Ministrstvo na notranje zadeve, ki iz svojega področja Državnemu odvetništvu RS posreduje veliko relevantnih podatkov ter v posamezni zadevi podaja tudi svoja utemeljena in obsežna stališča. Državno odvetništvo RS si je v letu 2017 prizadevalo tudi za bolj aktivno sodelovanje Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, predvsem v smeri pojasnil o pogojih za pridobitev socialnih transferjev izbrisanih oseb in ugotovitve višine izgubljenih socialnih prejemkov. Že v letu 2015 pa je bila ustanovljena tudi Komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po ZPŠOIRSP, ki odloča o utemeljenosti stališč v odgovorih na predpravdne odškodninske zahtevke, sprejema predloge načelnih pravnih stališč v zadevah izbrisanih ter vodi evidenco sprejetih odločitev.

³¹ Razen v primerih, ki jih določa 6. odstavek 27. člena ZDOdv.

Vezano na problematiko **nerazglašeni oporok, deponirani v sodni hrambi**, je Državno odvetništvo RS že v letu 2016 zaradi realizacije sklepa Državnega zbora imenovalo delovno skupino, da skupaj z Vrhovnim sodiščem RS in Ministrstvom za pravosodje izoblikuje kriterije za sklepanje izvensodnih poravnav v primerih nerazglašeni oporok, deponiranih v sodni hrambi. Državno odvetništvo RS je iz naslova predhodnih in sodnih postopkov v letu 2017 beležilo 26 novih zadev, od tega je prejelo tri tožbe, zaključilo pa 18 zadev, od tega tudi zadevo, v kateri je bila z oškodovancem sklenjena sodna poravnava in zadevo, v kateri je sodišče tožbeni zahtevk pravnomočno zavrnilo. Zadeva bo predstavljena med pomembnejšimi zadevami v nadaljevanju predmetnega poročila.

Posebno problematiko s področja odškodninske odgovornosti pri poslovanju zunanjega oddelka v Mariboru predstavljajo **tožbe iz naslova prekomernega hrupa, ki ga povzroča promet na Cesti proletarskih brigad v Mariboru**. Zunanji oddelek obravnava 43 tožb, v katerih 85 tožnikov zahteva plačilo odškodnine zaradi prekomernega hrupa, državni proračun pa bo v primeru, da bo sodišče tožbenim zahtevkom ugodilo, izpostavljen velikim finančnim posledicam. V Sloveniji je namreč na podlagi opravljenega monitoringa prekomernemu hrupu na državnih cestah v večernih urah izpostavljeno več kot 60.000 prebivalcev, glede na podatke iz študij pa hrup na navedeni cesti povzroča predvsem lokalni promet in v bodoče ni pričakovati, da se bo stanje izboljšalo. Ob upoštevanju podatkov monitoringa za ceste z več kot tremi milijoni prevozov letno navedeni odsek sodi med s hrupom najbolj obremenjene odseke državnih cest v Sloveniji.

Kot predstavljeno, pomembno skupino zadev **predstavljajo tudi zahtevki iz pogodbenih razmerij**. V teh zadevah Republika Slovenija nastopa tako na strani tožeče kot tožene stranke. Kot tožeča stranka nastopa, če prejemniki sredstev kršijo določbe pogodb oziroma se jim očita nenamenska poraba sredstev, kot tožena stranka pa nastopa v primerih, ko je Republika Slovenija zaradi ugotovljenih nepravilnosti odstopila od pogodbe, posledično pa prejemniki (tožniki) niso dobili izplačanih vseh sredstev po pogodbi. Tovrstni spori so se v praksi izkazali kot izredno zahtevni, tako po višini zahtevkov kot tudi po pravni in dejanski podlagi. Glede na navedeno je Državno odvetništvo RS v letu 2017 ustanovilo posebno delovno skupino, ki spremlja sodno prakso tega področja, glede spornih in odprtih vprašanj pa tesno sodeluje s Službo Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko (SVRK).

Spori, ki se nanašajo na ugotovitev lastninske pravice, so v veliki meri posledica neustreznega ravnanja države pri gospodarjenju s svojimi nepremičninami. V praksi se namreč pogosto izkaže, da sami upravljalci premoženja ne poznajo dejanskega stanja nepremičnin v naravi, zaradi česar je verjetnost, da bodo tožniki s svojimi zahtevki iz naslova priposestevanja uspeli, toliko večja. V veliki večini zadev gre za primere, ko je Republika Slovenija posamezne nepremičnine (ki so kasneje predmet tožbe na ugotovitev lastninske pravice zaradi priposestevanja) pridobila v zapuščinskem postopku na podlagi kaducitete, torej kot zapuščino brez dedičev na podlagi 9. člena ZD. Posesti na tako pridobljenih nepremičninah namreč Republika Slovenija ne izvršuje, prav tako pa ne razpolaga s kakršnimi koli podatki v zvezi dobrovernostjo posestnikov in izvrševanjem posesti. Malenkostno lažje je ugotavljanje dejanskega stanja v primeru stavbnih zemljišč in stavb, ki spadajo v upravljanje Ministrstva za javno upravo, v primeru, ko se je na spornih nepremičninah izvajala kakršna koli gradnja oziroma parcelacija in je podatke mogoče pridobiti iz uradnih evidenc. Največ težav pa se v praksi pojavlja pri ugotavljanju dejanskega stanja pri kmetijskih zemljiščih in gozdovih, še posebej za obdobje pred uvedbo subvencij v kmetijstvu oziroma obveznih dovoljenj za sečnjo v gozdu. Tožeče stranke dokazujejo svoje trditve s pričami in so v teh postopkih v veliki meri uspešne, še posebej v primerih, ko uveljavljajo priposestevanje v času veljavnosti Zakona o temeljnih lastninskih razmerjih (ZTLR), ki je temeljil na dobrovernosti, saj zakonitost posesti ni bila pogoj za t. i. izredno priposestevanje. V velikih primerih je pri obravnavi tovrstnih zahtevkov potrebno sodelovanje Sklada kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (SKZG) in družbe Slovenski državni gozdovi d. o. o. (SiDG), pri čemer pa se je sodelovanje s SKZG v zadnjih letih izkazalo za precej problematično, nekonstruktivno in neaktivno. Z namenom izboljšanja medsebojne komunikacije je bila tudi na tem področju (sicer v letu 2018) ustanovljena posebna delovna skupina za koordinacijo in enotno ter usklajeno postopanje v zadevah, kjer je potrebno sodelovanje s SKZG.

1.3 Delovnopravne in socialnopravne zadeve

1.3.1 Uvod

Delovna in socialna sodišča so specializirana sodišča za odločanje v individualnih in kolektivnih delovnih sporih ter v socialnih sporih.

Individualni delovni spori so spori med delavcem in delodajalcem, katerega predmet so individualna pravica, obveznost ali pravno razmerje.

Delovna sodišča so pristojna za odločanje v individualnih delovnih sporih, kadar gre za spore:

- o **sklenitvi** (zaradi ugotovitve, da je bila pogodba o zaposlitvi sklenjena, zaradi ugotavljanja bistvene vsebine pogodbe o zaposlitvi, zaradi ugotovitve datuma nastopa dela ali sklenitve pogodbe o zaposlitvi, zaradi dolžnosti delodajalca, da delavca prijavi v zavarovanje, zaradi ugotovitev elementov delovnega razmerja, zaradi izročitve pisne pogodbe o zaposlitvi delavcu), **obstoju** (zaradi ugotovitve, ali so podani elementi delovnega razmerja in ali je bila torej sklenjena pogodba o zaposlitvi, predvsem pa prihaja v okviru teh sporov do spornega razmerja v zvezi z ugotovitvijo, da je delovno razmerje za določen čas prešlo v delovno razmerje za nedoločen čas), **trajanju in prenehanju delovnega razmerja**;
- o **pravicah in obveznostih**, ki so dogovorjene v pogodbi o zaposlitvi oziroma so nekatere temeljne predpisane že v Zakonu o delovnih razmerjih (opravljanje pripravništva, poskusno delo, plača in sestavine plače, povračilo stroškov v zvezi z delom, regres, odpravnina ob upokojitvi, nadomestilo plače, delovni čas ter v zvezi s tem predvsem nadurno delo, odmori in počitki, letni dopust, druge odsotnosti z dela, opravljanje drugega dela zaradi izjemnih okoliščin in izobraževanje), ter **odgovornostih** (disciplinske odgovornosti ali pa odškodninske odgovornosti v okviru delovnega razmerja, ki pomeni odgovornost delavca za škodo, ki jo ta povzroči delodajalcu v zvezi z delom, in odgovornost delodajalca za škodo, ki jo njegov delavec pretrpi pri delu oziroma v zvezi z delom, tj. zaradi poškodbe pri delu ali v zvezi z delom in poklicne bolezni, vključno za škodo, ki jo je delodajalec povzročil delavcu s kršenjem pravic iz delovnega razmerja);
- o **v zvezi s postopkom zaposlovanja delavca med delodajalcem in kandidatom** (spori, ko neizbrani kandidat zahteva sodno varstvo pred delovnim sodiščem, če meni, da so bile pri izbiri kršene določbe ZDR o prepovedi diskriminacije, pa tudi glede napotitve na zdravniški pregled na stroške delodajalca, izročitve pisnega obvestila kandidatu, da ni bil izbran ali vrnitve dokumentov, ki jih je kandidat predložil kot dokaz za izpolnjevanje zahtevanih pogojev za opravljanje dela);
- o **pravicah in obveznostih iz industrijske lastnine**, ki nastanejo med delavcem in delodajalcem na podlagi delovnega razmerja;
- o v drugih zadevah, za katere tako določa zakon.

V individualnih delovnih sporih Državno odvetništvo RS opravlja zakonito zastopstvo Republike Slovenije v funkciji delodajalca.

Kolektivni delovni spori so spori med strankami kolektivnih delovnih razmerij, katerih predmet so kolektivne pravice, obveznosti, pravna razmerja ali interesi. Kolektivni delovni spori se delijo **na interesne (ekonomske) in pravne (legalne) spore**. Za interesni kolektivni delovni spor je značilno, da je njegov predmet interes, kako naj bi bili določena pravica, obveznost ali pravno razmerje urejeni v prihodnosti, kar pomeni, da so predmet spora sprememba ali dopolnitev kolektivne pogodbe, sklenitev nove kolektivne pogodbe ali odpoved kolektivne pogodbe. Za pravni kolektivni delovni spor pa je značilno, da je njegov predmet pravica, obveznost ali pravno razmerje, ki ima podlago v veljavni pravni normi. Ti spori se nanašajo na uporabo oziroma razlago določene sprejete norme, bodisi zakonske

bodisi pogodbene. V kolektivnih delovnih sporih delovna sodišča odločajo o veljavnosti kolektivne pogodbe in njenem izvrševanju med strankami kolektivne pogodbe ali med strankami kolektivne pogodbe in drugimi osebami, o pristojnosti za kolektivna pogajanja, o skladnosti kolektivnih pogodb z zakonom, medsebojni skladnosti kolektivnih pogodb in skladnosti splošnih aktov delodajalca z zakonom in s kolektivnimi pogodbami, zakonitosti stavke, pristojnostih sindikata v zvezi z delovnimi razmerji, v zvezi z določitvijo reprezentativnosti sindikata in drugih zadevah, za katere tako določa zakon.

V kolektivnih delovnih sporih Državno odvetništvo RS zastopa Vlado Republike Slovenije kot stranko kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju in podpisnico kolektivnih pogodb v javnem sektorju.

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v **socialnih sporih**, v katerih se zagotavlja sodno varstvo proti odločitvam in dejanjem državnih organov in nosilcev javnih pooblastil v zadevah s področja socialne varnosti, na področju zavarovanja za primer brezposelnosti, na področju štipendij, pri podeljevanju katerih je odločilen premoženjski cenzus, štipendij za nadarjene, na področju starševskega varstva in družinskih prejemkov ter na področju socialnih prejemkov. Socialno sodišče je na omenjenih področjih pristojno odločati tudi v socialnih sporih o povrnitvi neupravičeno pridobljenih javnih sredstev ter o povrnitvi škode, ki jo je upravičencu povzročil državni organ, oziroma škode, ki jo je upravičenec v zvezi z uveljavljanjem pravic iz socialnega varstva povzročil državnemu organu.

1.3.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo 2.036 *delovnopравnih in socialnopравnih zadev*, kar je 35,6 odstotkov več kot v letu 2016, ko je prejelo 1.502 tovrstni zadevi. Tako je v primerjavi z letom 2016 na tem področju obravnavalo 19,4 odstotkov več zadev,³² zaključilo pa je 2.218 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo odprtih še 2.348 zadev.

Od prejetih 2.036 novih zadev s tega področja, je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo 1.746 novih delovnopравnih in 290 novih socialnopравnih zadev.

Glede na leto 2016, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 1.237 novih *delovnopравnih zadev*, je pripad na tem področju še višji kot je bil glede na leto 2015. V primerjavi z letom 2016 se je pripad novih delovnopравnih zadev namreč povečal za dobrih 41 odstotkov.

S področja prejetih *socialnopравnih zadev* se je pripad glede na leto 2016 povečal za 9,4 odstotkov.

1.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Pripad zadev na delovnopравnem in socialnopравnem področju že nekaj let strmo narašča, v letu 2017 pa je glede na obdobje zadnjih petih let tudi absolutno najvišji.

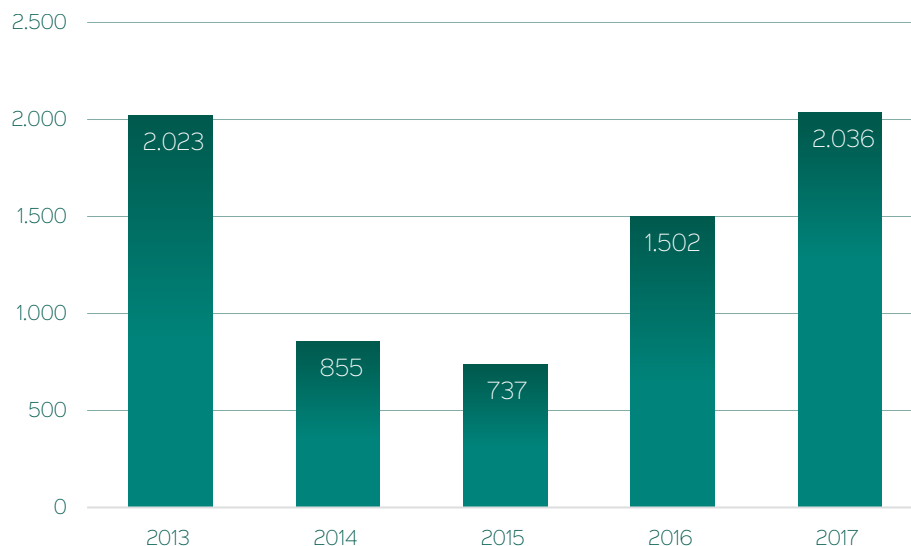
V letu 2016 se je glede na leto 2015 povečal za 103,8 odstotke, v letu 2017 pa glede na leto 2016 še za nekaj več kot 35 odstotkov. Glede na dejstvo, da se je pripad novih zadev povečal za več kot tretjino, je imelo Državno odvetništvo RS tudi **v delu** bistveno več zadev, pa je kljub temu zaključilo kar 51,7 odstotkov več zadev kot v letu 2016.³³ Velika večina **zaključenih zadev** se je končala s sklenitvijo sodne oziroma izvensodne poravnave v delovnopравnih zadevah, kar pa je glede na izredno pomembno poravnalno funkcijo Državnega odvetništva RS najboljši način zaključka množičnih delovnopравnih sporov. Večje število množičnih sporov Državno odvetništvo RS sicer beleži že drugo leto zapored, v obdobju zadnjih petih let je pripad množičnih zadev zabeležilo še v letu 2013.

Pripad delovnopравnih zadev je največji na sedežnem državnem odvetništvu v Ljubljani, ki je v letu 2017 prejelo 1.831 novih zadev, vsi zunanji oddelki skupaj pa 205 novih zadev, kar pomeni, da je sedežno Državno odvetništvo RS prejelo skoraj 90 odstotkov vseh novih zadev z delovnopравnega področja.

³² V letu 2017 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 4.779 delovnopравnih in socialnopравnih zadev.³³ V letu 2017 je Državno odvetništvo RS zaključilo 2.218 zadev, v letu 2016 pa 1.462.

Glede na krajevno pristojnost socialnega oddelka Delovnega in socialnega sodišča v Ljubljani zunanji oddelki tudi v letu 2017 niso imeli pripada novih socialnopravnih zadev, so pa zadeve obravnavali zaradi odstopov v pristojno reševanje v fazi narokov za glavno obravnavo.

Graf 2: Število prejetih zadev na delovnopravnem in socialnopravnem področju v obdobju 2013 - 2017



1.3.3.1 Delovnopravne zadeve

V letu 2017 so največji pripad novih zadev predstavljale zadeve pripadnikov Slovenske vojske (SV) zaradi neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa in zadeve pripadnikov SV zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini.

Državno odvetništvo RS je namreč s teh dveh vsebinskih področjih v letu 2017 prejelo:

- 935 zadev vojakov zaradi **neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa** in
- 431 zadev vojakov zaradi **plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini**.

Navedeno pomeni, da je Državno odvetništvo RS samo s teh dveh področij svojega dela prejelo 1.366 zadev, kar znaša 78,2 odstotkov celotnega pripada delovnopravnih zadev. Gre za t. i. *množične delovne spore* z isto pravno problematiko, vendar pa je dejansko stanje od zadeve do zadeve povsem različno, kar glede na število novo prejetih zadev pomeni dodatno obremenitev zaposlenih, ki obravnavajo tovrstno pravno problematiko.

Spori z obeh področij so množičen pripad zadev predstavljali že v letu 2016, ko je Državno odvetništvo RS prejelo skupno 963 tovrstnih zadev. V letu 2017 je bil pripad zadev iz naslova neizkoriščenega dneva tedenskega počitka sicer za 41,4 odstotkov manjši kot v letu 2016,³⁴ se je pa v letu 2017 občutno (za skoraj 312 odstotkov) povečal pripad zadev iz naslova neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa.³⁵

Tretji sklop množičnih sporov so v letu 2017 predstavljali tudi spori z novo pravno problematiko, v katerih **policisti** s tožbami zoper Republiko Slovenijo **zahtevajo odpravo sklepov o premočitvi**. Zadeve so pomembne zaradi števila potencialnih sporov, ki iz te pravne problematike še lahko nastanejo, in so zato podrobneje predstavljeni v nadaljevanju med zahtevnejšimi primeri.

1.3.3.2 Socialnopravne zadeve

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo za dobrih devet odstotkov več socialnopravnih zadev kot v letu 2016. Upoštevaje leto 2016, ko je Državno odvetništvo RS na področju socialnih sporov beležilo manjši pripad glede na leto

³⁴ V letu 2016 je Državno odvetništvo RS prejelo 736 zadev iz naslova neizkoriščenih dni tedenskega počitka. ³⁵ Teh zadev je Državno odvetništvo RS v letu 2016 prejelo 227.

2015, je tako v letu 2017 število socialnih sporov znova poraslo. Državno odvetništvo RS je iz tega naslova namreč prejelo 290 novih socialnopravnih zadev, v letu 2016 pa 265.

1.3.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.3.4.1 Delovnopravne zadeve

Ob pregledu statističnih podatkov za leto 2017 je nedvomno zaskrbljujoča ugotovitev, da je v primerjavi z letom 2016 skupno število delovnopravnih in socialnopravnih zadev poraslo za 35,5 odstotkov, če pa upoštevamo le področje delovnih sporov, je v letu 2017 prišlo do nekaj več kot 41 odstotnega večjega pripada zadev v primerjavi z letom 2016.

Vendar pa je ob navedenem treba poudariti, da od skupno 1.746 novih delovnopravnih zadev kar 935 novih delovnopravnih zadev predstavljajo zadeve pripadnikov Slovenske vojske zaradi plačila presežnih ur, nadaljnjih 431 novih zadev pa predstavljajo zadeve zaradi plačila odškodnine pripadnikov Slovenske vojske, ki so bili na podlagi ukaza napoteni na opravljanje nalog v mednarodne operacije in misije v tujino. Do tako visokega pripada zadev iz obeh omenjenih naslovov je nedvomno prišlo zaradi dejstva, da so pripadniki seznanjeni z odločitvami sodišč, ugodnimi za tožeče stranke.

Glede na stališča sodne prakse, ki so predstavljena v poglavju med zahtevnejšimi oziroma pomembnejšimi zadevami, so bile v letu 2017 aktivnosti Državnega odvetništva RS na področju delovnopravnih sporov usmerjene predvsem v mirno reševanje tovrstnih sporov. Sodni postopek oziroma pravno varstvo v sodnem postopku je namreč že v izhodišču skrajna možnost. Sodni postopek pomeni tudi vključitev dodatnega državnega organa (sodišča) v spor med dvema strankama, torej posledično dodatno obremenitev sodišč, kar pa ni primarni ukrep zagotavljanja ustreznega pravnega varstva. Mirno oziroma izvensodno reševanje sporov izboljšuje dostop strank do ustreznega pravnega varstva in pomeni izbiro ustreznega postopka reševanja spora ter omogoča predvsem hitro in sporazumno ter z vidika strank pravičnejšo rešitev sporov, predvsem pa njim ter tudi državnim organom oziroma sodiščem in posledično proračunu zagotavlja finančne in časovne prihranke, predvsem pa večjo fleksibilnost pri reševanju sporov. Vložitev tožbe je tudi najbolj neracionalna možnost v smislu potrebnih dejanj – plačilo takse, obremenitev sodišča z vročanjem, priprava odgovorov na tožbo v prekluzivnem roku, kar z vidika pridobitve in ureditve procesnega gradiva pomeni dodatno obremenitev za državni organ, proti kateremu je vložena tožba, oziroma za Državno odvetništvo RS, in sicer tako v časovnem smislu (zaradi prekluzivnih rokov), kot glede obsega dela (za pripravo odgovora na tožbo je treba obrazloženo prerehati predvsem dejansko stanje in za to predložiti ustrezne dokaze).

Državno odvetništvo RS tako v nadaljevanju izpostavlja nekatere primere dobre prakse, na podlagi katerih je mogoče obvladovati tako bistveno povečan pripad novih zadev na delovnopravnem področju.

Zaradi velikega števila zadev glede **plačila za neizkorišчени dan tedenskega počitka**, ki jih Državno odvetništvo RS prejema v delo že zadnjih nekaj let, je bil kot ukrep za obvladovanje takšnega števila spornih zadev ter v smislu aktivne vloge Državnega odvetništva RS pri mirnem reševanju sporov in razbremenitvi sodišč, z odvetniki, ki v tovrstnih zadevah kot pooblaščenci največkrat zastopajo pripadnike Slovenske vojske, dosežen neformalen dogovor, da so pri svojih strankah pred vložitvijo tožbe preverili pripravljenost za sklenitev poravnave ter v primeru, da je ta obstajala, namesto tožbe pri Državnem odvetništvu RS vložili odškodninski zahtevek v predhodnem postopku. Novih zadev v predhodnih postopkih po temelju »neizkorišчени dnevi tedenskega počitka« je bilo tako v letu 2017 kar 274, to pa ob skupnem pripadu 431 zadev pomeni skoraj dvotretjinski pripad zadev v predhodnih postopkih zaradi poskusa mirne rešitve spora, tretjina pripadnikov pa je zoper Republiko Slovenijo iz tega naslova sprožila sodni postopek. Kot izhaja iz podatkov o številu vseh novih zadev v predhodnih postopkih,³⁶ je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo 678 odškodninskih zahtevkov v pravnih postopkih, kar pa pomeni, da pripad zadev iz naslova tovrstnih odškodnin pomeni nekaj več kot 40 odstotkov celotnega pripada zadev v predhodnih postopkih. Od 399 zadev, ki jih je Državno odvetništvo RS iz naslova tedenskega počitka zaključilo v predhodnih postopkih, pa je bilo kar **263 zadev zaključenih s sklenitvijo izvensodne poravnave v predhodnem postopku**.

³⁶ Glej Tabelo 9.

Navedeno pomeni, da je Državno odvetništvo RS na miren način zaključilo skoraj dve tretjini tovrstnih odškodninskih zahtevkov, s tem pa zaradi svoje aktivne vloge razrešilo zadeve, ki kljub sporu med Republiko Slovenijo (Ministrstvom za obrambo) na eni in pripadniki Slovenske vojske na drugi strani, niso prišle na sodišče. Omenjeni ukrep se je izkazal za racionalnega iz več razlogov – sodišča niso bila obremenjena s procesuiranjem, ki je potrebno že v fazi plačila sodne takse, nasprotno stranke niso bile obremenjene s plačilom sodne takse, ji je zato Republiki Sloveniji ni bilo potrebno povrniti v okviru plačila stroškov, do katerih je upravičena stranka, ki v postopku uspe,³⁷ sodišča niso bila obremenjena z vodenjem običajno dolgotrajnih in dokazno kompleksnih sporov (v tovrstnih zadevah so namreč običajni sodni postopki, v katerih je zaslišanih večje število prič), kar za državo seveda tudi predstavlja stroške, poleg tega pa je postopek v primeru sklenitve izvensodne poravnave v predhodnem postopku zaključen izredno hitro. Reševanje spornih zadev v predhodnih postopkih je ugodnejše tudi za Državno odvetništvo RS, saj ni pritiska prekluzivnih sodnih rokov, čeprav si Državno odvetništvo RS tudi v predhodnih postopkih prizadeva za kar se da hitro reševanje zadev.

Zaradi enakopravnega obravnavanja pripadnikov SV v vseh zadevah, ko so bili pripadniki na opravljanje nalog na mednarodne operacije in misije (MOM) napoteni v obdobju **pred 1. 1. 2013**, Državno odvetništvo RS, upošteva dejstvo, da MORS v večini primerov ne razpolaga z dokazi, s katerimi bi kot tožena stranka jasno, prepričljivo in nedvoumno izkazalo, da je bil pripadnikom tedenski počitek na MOM zagotovljen, ne glede na to, da pa bi morda v kakšni posamezni zadevi tekom sodnega postopka uspeli dokazati koriščenje dni tedenskega počitka, vsem pripadnikom ponudi sklenitev poravnave z izračunom, skladno z metodologijo, kot izhaja iz obveznih navodil ministrice za obrambo. V zadevah, kjer je do napotitve prišlo **v letu 2013 ali kasneje**, ko je bilo poveljnikom kontingentov naloženo, naj se na MOM dosledno in sistematično vodijo ustrezne evidence o delovnem času oziroma o delovni obremenjenosti pripadnikov, vključno z obveznostjo vodenja evidence o zagotavljanju tedenskega počitka, pa Državno odvetništvo RS sklenitev poravnave nasprotni stranki ponudi le v primerih, ko je po proučitvi okoliščin posameznega primera mogoče ugotoviti, da Republika Slovenija kot tožena stranka v sodnem postopku ne bo uspela dokazati, da je pripadniku na konkretni MOM tedenski počitek zagotavljala. V izogib nadaljnjemu teku dolgotrajnih in kompleksnih sodnih postopkov je Državno odvetništvo RS **sklenilo 153 sodnih in izvensodnih poravnav**.

Kljub izjemni aktivnosti in uspešnosti Državnega odvetništva RS pri sklepanju poravnav in dejstvu, da je bilo ob koncu leta 2017 zaključenih skupno kar 578 zadev iz naslova tedenskega počitka, pa je odprtih (nerešenih) še vedno ostalo 373 tovrstnih zadev. Način pristopa k reševanju predmetnih zadev pa po mnenju Državnega odvetništva RS predstavlja primer dobre prakse izvensodnega reševanja spornih razmerij, pa tudi sodelovanja med Državnim odvetništvom RS in zastopanim subjektom, v konkretnem primeru MORS.

Po mnenju Državnega odvetništva RS je v izogib nadaljnjim sporom treba vprašanje tedenskega počitka pripadnikov SV, ki opravljajo vojaško službo izven države, z zakonom na novo in drugače urediti. Relevantna Direktiva 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. 11. 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa, ki se uporablja za vse dejavnosti, vendar skladno z 2. členom Direktive Sveta 89/391/EGS z dne 12. 6. 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav za varnost in zdravje delavcev pri delu,³⁸ dejansko določa številna možna odstopanja tako glede trajanja tedenskega počitka kot tudi referenčnega obdobja. Dejstvo je, da je na misijah organizacija dela na način, da bi se pripadnik 24 ur lahko svobodno in neprekinjeno posvečal zgolj svojim interesom, praktično nemogoča. Specifika razmer na MOM nedvomno opravičuje odstop od splošne ureditve tedenskega počitka glede na naravo samih mednarodnih operacij oziroma misij, vezanost pripadnikov na konkretni mandat misije in s tem povezane obveznosti, ki jih je Republika Slovenija prevzela v zvezi z udeležbo na misijah s svojimi enotami.

Drugi sklop prejetih množičnih zadev v letu 2017 **pa so bile zadeve pripadnikov SV zaradi plačila presežnih ur**, kot rečeno je bilo teh zadev v letu 2017 kar 935,³⁹ to pa predstavlja 53,6 odstotni pripad vseh novih delovnopравниh zadev. V poglavju o pomembnejših in zahtevnejših zadevah bo podrobno predstavljena odločitev Višjega delovnega in socialnega

³⁷ V zadevah, v katerih je bila sklenjena izvensodna poravnava, je bila namreč že predhodno podana ocena Državnega odvetništva RS, da Republika Slovenija nima možnosti za uspeh v sodnem postopku. ³⁸ Področje uporabe Direktive o delovnem času je s tem vezano na opredelitev področja uporabe Direktive o varstvu pri delu, ki v 2. členu izključuje uporabo tam, kjer ji posebne značilnosti nekaterih posebnih dejavnosti javnih služb, kot so oborožene sile ali policija, ali nekaterih posebnih dejavnosti v službah civilne zaščite neizogibno nasprotujejo. ³⁹ Od tega 105 zadev v predhodnih postopkih in 830 zadev v sodnih postopkih.

sodišča, sprejeta v vzorčni zadevi, ki ima glede opredelitve referenčnega obdobja in metodologije plačila dodatka za presežne ure vpliv na veliko število zadev in v končni posledici predstavlja tudi obsežne finančne posledice za proračun. Glede na navedeno in glede na število novo prejetih zadev, je Ministrstvu za obrambo (MORS) Državno odvetništvo RS že predlagalo, naj, glede na to, da je treba enake oziroma bistveno podobne primere, kot je tudi že ustaljena sodna praksa, obravnavati enako, skladno s pravnomočno odločitvijo v vzorčnem postopku obravnava vse potencialne oziroma ostale tovrstne primere pripadnikov, ne glede na to, ali oziroma na kakšen način uveljavljajo delovnopravne pravice.⁴⁰

MORS je predlogu Državnega odvetništva RS sledilo in k reševanju problematike plačila presežnih ur pristopilo tako, da je ministrica za obrambo dne 27. 6. 2017 izdala odredbo, da se pripadnikom, ki imajo delovni čas neenakomerno razporejen ali začasno prerazporejen, ure, ki presegajo polni delovni čas v šestmesečnem referenčnem obdobju, in po poteku vsakokratnega fiksnega šestmesečnega referenčnega obdobja (od 1. 1. do 30. 6. in od 1. 7. do 31. 12. koledarskega leta) ostanejo neizkoriščene, izplačujejo v višini 130 odstotkov urne postavke (tj. 100-odstotno plačilo za posamezno uro, povečano za dodatek za delo preko polnega delovnega časa v višini 30 odstotkov urne postavke osnovne plače), pri čemer za prvo referenčno obdobje v koledarskem letu znesek zapade v plačilo na dan izplačila plače za mesec julij, za drugo referenčno obdobje v koledarskem letu pa na dan izplačila plače za mesec januar. Pripadnikom, ki so presežne ure izrabili po preteku vsakokratnega referenčnega obdobja, se te ure (neizkoriščene presežne ure) izplačajo v višini dodatka za delo preko polnega delovnega časa, kar znaša 30 odstotkov urne postavke osnovne plače; pripadnikom, ki so se jim do začetka izplačil po odredbi neizkoriščene presežne ure izplačale le v višini 30 odstotkov urne postavke, se te ure izplačajo še v višini 100 odstotkov plačila za posamezno uro.

Poleg plačila za presežne ure je odredba predvidevala tudi izplačilo zakonskih zamudnih obresti, ki skladno z določbami Obligacijskega zakonika (OZ) na dan uveljavitve odredbe še niso zastarale. Pri obračunu in izplačilu presežnih ur skladno z odredbo so se poračunala tudi vsa morebiti že izvršena izplačila iz naslova presežnih ur. Pripadnikom, ki so iz naslova plačila dodatka za delo preko polnega delovnega časa zaradi presežka ur vložili zahtevo za uveljavljanje pravic iz delovnega razmerja oziroma tožbo, se presežne ure izplačajo za pet let pred datumom vložitve zahteve oziroma tožbe, skupaj z zakonskimi zamudnimi obrestmi, ki na dan vložitve zahteve oziroma tožbe še niso zastarale, za pripadnike, ki še niso uveljavljali nobenega od pravnih sredstev, pa za čas petih let pred uveljavitvijo odredbe.

Na dan 1. 1. 2017 so največ delovnopravnih zadev, ki jih je Državno odvetništvo RS obravnavalo v letu 2017, predstavljale tožbe po **temelju policisti – nadure**, saj je bilo iz prejšnje dobe poročanja odprtih kar 964 tovrstnih zadev.⁴¹ V poglavju o pomembnejših zadevah bosta podrobneje predstavljena kolektivna delovna spora predlagatelja Policijskega sindikata Slovenije, in sicer ravno iz razloga, ker je bilo v reševanju tolikšno število individualnih delovnih sporov tožečih strank - policistov, ki pa so z individualnimi tožbami zahtevali plačilo presežnih ur, ki so bile opravljene kot ure preko polnega delovnega časa in so odločitve oziroma pravna stališča pritožbenega in revizijskega sodišča, sprejeta v kolektivnih sporih, vplivale na odločitev o načinu rešitve oziroma na določitev metodologije, skladno s katero je bilo nato vse odprte individualne delovne spore mogoče zaključiti s sklenitvijo poravnave.

Tožbe v teh individualnih zadevah so bile vložene že v letu 2013 in so v letu 2017 že predstavljale sodni zaostanek. Zavedajoč se tega dejstva ter skupnega števila tako še odprtih sodnih zadev kot tudi potencialnih primerov, to je policistov, ki tožb ali pa zahtev za varstvo pravic (še) niso vložili, je Državno odvetništvo RS v okviru svojih prizadevanj tekom številnih aktivnosti in usklajevanj stališč in ravnanj vseh deležnikov teh sporov doseglo, da so se v zadevah sklenile izvensodne poravnave – v letu 2017 **je iz tega naslova sklenilo kar 653 izvensodnih poravnav**, posledično pa so tožniki tožbe umaknili, sodišča pa so sodne postopke ustavila. Navedeno je seveda bistveno razbremenilo sodišča.

Glede na drugačno ureditev predhodnega postopka po ZDOdv bo seveda zanimivo spremljati, kakšen učinek bo glede mirnega reševanja sporov prinesla ureditev, ko v delovnopravnih sporih vložitev zahteve na Državno odvetništvo RS ne predstavlja procesne predpostavke za dopustnost tožbe (torej niti glede t. i. denarnih terjatev, glede katerih ni obvezna »notranja« pot javnega uslužbenca pri delodajalcu, predvidena v določbah ZJU).

⁴⁰ Torej ne glede na to, ali so sprožili postopek ali ne oziroma če so ga, ali so vložili tožbo, zahtevo za varstvo pravic pri delodajalcu ali predlog za rešitev spornega razmerja v predhodnem postopku.⁴¹ Nove tovrstne zadeve je Državno odvetništvo RS v letu 2017 sicer prejelo le štiri.

Kot že poudarjeno, je pripad v letu 2017 prejetih delovnopravnih zadev iz naslova plačila odškodnine pripadnikom SV zaradi neizkoriščenega dne tedenskega počitka in zadev zaradi plačila za presežne ure pripadnikom SV ter zadev policistov zaradi premestitve predstavljal največji delež novo prejetih delovnopravnih zadev, ki jih je mogoče obravnavati kot *množične spore*. Državno odvetništvo RS tako na podlagi predstavljenih statističnih podatkov ter po pregledu dela na področju delovnopravnih zadev ugotavlja, da je število novih zadev, ki predstavljajo t. i. »klasične« delovnopravne spore, torej spore, ki so odraz spornih okoliščin, vezanih zgolj na posamezna delovna razmerja in ne predstavljajo bistvenih sistemskih odklonov⁴² na nivoju celotne države praktično zanemarljivo. Iz omenjenega podatka je mogoče sklepati, da delodajalci na eni strani praviloma ustrezno upoštevajo že izoblikovana stališča sodne prakse, po drugi strani pa se zagotovo veliko sporov reši že v okviru postopka pred delodajalcem. Problematični tako ostajajo množični spori, ki pa se pojavljajo predvsem v zvezi z delovnimi razmerji na MORS in Ministrstvu za notranje zadeve (MNZ) oziroma Policiji. Tudi za leto 2017 je tako značilno, da so v individualnih delovnih sporih policisti in vojaki v primerjavi z javnimi uslužbenci iz drugih državnih organov pogosteje tožeče stranke.

Državno odvetništvo RS je v zadnjih letih kot enega od razlogov za velik pripad zadev izpostavljalo normativno ureditev, ki ureja pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnega razmerja. Po oceni Državnega odvetništva RS so nenehne spremembe tako zakonskih kot tudi podzakonskih predpisov v pravno ureditev uslužbenske zakonodaje vnašale nepreglednost, kar je ob nenatančni in dvoumni dikciji predpisov, vse prevečkrat spisanih pod pritiskom nujnosti sprejetja določenih ukrepov in brez zadostnega premisleka o njihovem vplivu na druge predpise, na široko odpiralo vrata vedno novim sporom. Zaradi številnih sprememb in nejasnosti so se namreč že takoj po uveljavitvi novih zakonskih ali podzakonskih predpisov vzpostavile okoliščine, v katerih so se oblikovala sporna razmerja, ki so v končni fazi vodila do sodnih postopkov. Po sprejemu številnih predpisov se je zaradi različnega razumevanja določb, ki urejajo določeno področje pravic in obveznosti iz delovnih razmerij javnih uslužbencev, pojavila potreba po izdajanju navodil, usmeritev, pojasnil in podobnih pravno sicer nezavezujočih aktov, v skladu s katerimi so sicer državni organi tudi ravnali, vendar pa so sodišča nato v sodnih postopkih večinoma zavzela stališča, ki so bila v nasprotju s tolmačenjem pristojnih ministrstev. Od leta 2014 dalje je delovnopravnih sporov, ki bi bili posledica novih ali spremenjenih predpisov, manj, saj je tudi sodna praksa že zavzela določena stališča, ki so se očitno večinoma ustrezno upoštevala pri odločanju o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev in že v okviru predhodnih postopkov pri delodajalcih.

Državno odvetništvo RS tako ugotavlja, da je v smeri preprečevanja množičnih sporov pomembno, da so predpisi jasni in razumljivi, kot takšni pa ne dopuščajo različnega tolmačenja pravic in obveznosti iz delovnih razmerij javnih uslužbencev. Odgovornost zakonodajalca je zato v sprejemu ustrezne zakonodaje, do česar pa bo privedla samo terminsko znosna, premišljena in strokovna priprava zakonodajnih gradiv, ki bi temeljila tudi na analizah dejanskih učinkov sprejetega besedila na razmerja v praksi ter v večji meri upoštevala tudi stališča stroke. Še posebej se je tega treba zavedati pri oblikovanju napovedanih sprememb uslužbenske zakonodaje, za katere je upati, da ne bodo (tako kot predhodne ureditve oziroma spremembe uslužbenske zakonodaje ter plačnega sistema v javnem sektorju) generirale enormnega števila novih sporov. Spremembe naj temeljijo na premišljeni in strokovni pripravi izhodišč, prav tako pa je po mnenju Državnega odvetništva RS bistveno, da socialni partnerji, torej tako Vlada RS kot predstavnik delodajalca v javnem sektorju kot tudi sindikati javnega sektorja še naprej izkazujejo interes za kolektivno dogovarjanje ter si skozi konstruktivna pogajanja ter z medsebojnim popuščanjem prizadevajo uskladiti stališča in poiskati sprejemljive rešitve.

1.3.4.2 Socialnopravne zadeve

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS v socialnih sporih obravnavalo zadeve, ki so se nanašale na pravico do denarne socialne pomoči in pravico do izredne denarne socialne pomoči, priznanje pravic do denarnega nadomestila iz naslova brezposelnosti, plačilo institucionalnega varstva, subvencij najemnine, Zoisovih štipendij, znižanja plačila vrtca, pravice do varstvenega dodatka in otroškega dodatka, najštevilnejši so bili spori zaradi priznanja pravic **do denarne socialne pomoči in izredne denarne socialne pomoči**, ki so predstavljali kar tretjino vseh obravnavanih zadev.

⁴² Kot so npr. spori zaradi odpovedi pogodbe o zaposlitvi, premestitve na drugo delovno mesto, plačila po dejanskem delu, povračila stroškov prevoza na delo in iz dela, napredovanja v plačni razred, plačila odškodnine oziroma nadomestila za neizkoriščen letni dopust, mobinga oziroma plačila odškodnine zaradi trpinčenja na delovnem mestu, plačila odškodnine zaradi diskriminacije, plačila nadur, plačila dodatkov k plači, preizkusa ocene dela, plačila odškodnine zaradi poškodbe na delu, razveljavitve odločbe o plači zaradi nepravilne določitve plače in drugih spornih razmerij, ki izhajajo ali so v povezavi s pravicami in obveznostmi iz konkretnega delovnega razmerja ipd.

Ob obravnavanju tovrstnih zadev se v praksi pogosto izkaže, da centri za socialno delo kot organi prve stopnje v upravnem postopku pomanjkljivo ugotovijo relevantno dejansko stanje. V kolikor bi v večji meri ugotavljali dejansko stanje v posameznih zadevah, bi po eni strani to preprečilo vlaganje pritožb, ki jih obravnava Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, posledično pa tudi vlaganje tožb in vodenje socialnih sporov.

Državno odvetništvo RS je namreč že za leto 2016 ugotovilo, da so v veliki večini primerov upravne odločbe (tako organov prve kot druge stopnje) še vedno **neustrezno obrazložene, nerazumljive in v nasprotju same s seboj**. Navedena problematika ostaja tudi v letu 2017. Upravne odločbe bi namreč morale biti obrazložene tako, da jih lahko preizkusi vsakdo, predvsem pa, da jih razume tisti, ki so mu namenjene in na katerega se dejansko nanašajo. Vsebovati bi morale obsežno dokazno oceno o konkretnih dejstvih, ki so pripeljala do odločitve, vendar v praksi temu še vedno ni tako. Večinoma obsegajo le pravno podlago brez konkretne pravne subsumpcije. Z ustrežnejšo obrazložitvijo odločb bi se število socialnih sporov nedvomno zmanjšalo, saj se v praksi velikokrat izkaže, da tožniki toženi stranki očitajo, da se pritožbeni organ sploh ni opredelil do pritožbenih navedb. Pri tem pa je treba pripomniti, da je **zakonodaja na tem področju še vedno nepregledna, se spreminja, predpisuje pa tudi zahtevne metode preračunavanja in ugotavljanja dohodkov**, zaradi česar so odločbe lahko težko razumljive že pravniku, kaj šele vlagateljem, ki v tovrstnih sporih pogosto niso visoko izobraženi, uveljavljajo pa socialne pravice. Zakonodajalec bi tako v skladu z ustavnim načelom socialne države v tovrstnih zadevah še toliko bolj moral zasledovati cilj jasnosti in nezapletenosti zakonodaje tega področja.

V sodnih postopkih se še vedno pogosto izkaže, da **v upravnih postopkih na prvi stopnji prihaja do številnih kršitev določb upravnega postopka**. Državno odvetništvo RS zaradi pravilne uporabe materialnega prava in določb postopka ponovno izpostavlja potrebo po izobraževanju strokovnih delavcev, ki odločajo o pravicah iz javnih sredstev, po možnosti tudi z zaposlitvijo kadra s pravno izobrazbo.

Prav tako je tudi v letu 2017 nujno opozoriti, da morajo upravni organi v primerih, ko sodišče pravnomočno odpravi izpodbijane odločbe in jim naloži **ponovno odločanje o vlogi vlagatelja za pridobitev pravic iz javnih sredstev, postopati še posebej hitro** in o zadevi ponovno odločiti v najkrajšem možnem času. Državno odvetništvo RS je tudi v letu 2017 v posameznih zadevah na navedeno posebej opozarjalo Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, pa vendar se v praksi največkrat izkaže, da organi prve stopnje v ponovnem postopku še vedno predolgo odločajo o vlogah za dodelitev pravic iz javnih sredstev, še posebej upoštevaje, da so vlagatelji največkrat življenjsko odvisni od zaprosenih javnih sredstev. Hitro postopanje v tovrstnih primerih je zato ključnega pomena.

1.4 Predhodni postopki

Z določbo 14. člena **ZDPra** in 27. člena **ZDOdv** je jasno izražena izredno pomembna **poravalna funkcija** Državnega pravobranilstva/odvetništva RS, in sicer tako, da ta poskuša čim večje število sporov rešiti na miren način, in to še pred uvedbo sodnega postopka, v kolikor so seveda za to izpolnjeni pogoji in je oškodovanec poravalno ponudbo tudi pripravljen sprejeti.

Vložitev odškodninskega zahtevka v skladu s 14. členom nekdanj veljavnega ZDPra praviloma ni predstavljala procesne predpostavke, kar je v praksi pomenilo, da je posameznik brez predhodnega poskusa mirne rešitve spora z vložitvijo tožbe sprožil sodni postopek, sodišče pa takšne tožbe ni zavrglo.

V skladu z določili ZDOdv pa je vložitev zahtevka v predhodnem postopku poskusa mirne rešitve spora procesna predpostavka, saj četrti odstavek 27. člena ZDOdv določa, da je predhodni postopek pogoj za uvedbo pravnega ali drugega postopka in da mora tisti, ki namerava začeti pravni ali drug postopek proti državi ali državnemu organu, pristojnemu sodišču ali drugemu organu predložiti potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku, sicer se tožba ali drug predlog za začetek postopka s sklepom zavrže. Za nekatere, izrecno določene postopke, sicer določbe glede predhodnega postopka poskusa mirne rešitve spora ne veljajo (šesti odstavek 27. člena ZDOdv).

Med njimi te določbe ne veljajo za postopke v skladu z določili Zakona o varstvu pravice do sojenja v nerazumnem roku (**ZVPSBNO**), ker slednji predhodni postopek pred začetkom sodnega postopka že sam določa kot procesno predpostavko.

Predhodni postopki pa so urejeni tudi v XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku (**ZKP**) in XIV. poglavju Zakona o prekrških (**ZP-1**), ki predhodnega postopka ne določata kot procesno predpostavko, vendar pa bo glede na določila ZDOdv oškodovanec, ki bo želel odškodnino uveljavljati v sodnem postopku, v izogib zavrnjenju tožbe moral sodišču predložiti potrdilo o neuspelem poskusu mirne rešitve spora v predhodnem postopku pred Državnim odvetništvom RS.

1.4.1 Postopki po 14. členu ZDPra in 4. oddelku II. poglavja ZDOdv

Preglednica 1: Predhodni postopki po 14. členu ZDPra in 27. členu ZDOdv

Leto 2017

VPISNIK	ODPRTO NA 1. 1. 2017	PREJETO	V DELU	ZAKLJUČENO NA 31. 12. 2017	ODPRTO NA 31. 12. 2017
P (pravdni)	252	678	941	782	158
PIZ (zahtevki po zakonu o odškodninski shemi za izbrisane)	7	32	39	34	5
I (izvršilne zadeve)	26	9	40	29	11
N (nepravdne zadeve)	8	6	14	5	9
SKUPAJ v letu 2017	293	725	1.034	850	183

Leto 2016

VPISNIK	ODPRTO NA 1. 1. 2016	PREJETO	V DELU	ZAKLJUČENO NA 31. 12. 2016	ODPRTO NA 31. 12. 2016
P (pravdni)	95	660	771	519	252
PIZ (zahtevki po zakonu o odškodninski shemi za izbrisane)	9	7	16	9	7
I (izvršilne zadeve)	31	33	68	42	26
N (nepravdne zadeve)	8	6	14	6	8
SKUPAJ v letu 2016	143	706	869	576	293

Leto 2015

VPISNIK	ODPRTO NA 1. 1. 2015	PREJETO	V DELU	ZAKLJUČENO NA 31. 12. 2015	ODPRTO NA 31. 12. 2015
P (pravdni)	175	323	561	418	92
PIZ (zahtevki po zakonu o odškodninski shemi za izbrisane)	3	20	31	19	9
I (izvršilne zadeve)	21	36	61	31	28
N (nepravdne zadeve)	7	18	25	16	9
SKUPAJ v letu 2015	206	397	678	484	138

1.4.1.1 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 v predhodnem postopku prejelo 725 zadev, in sicer:

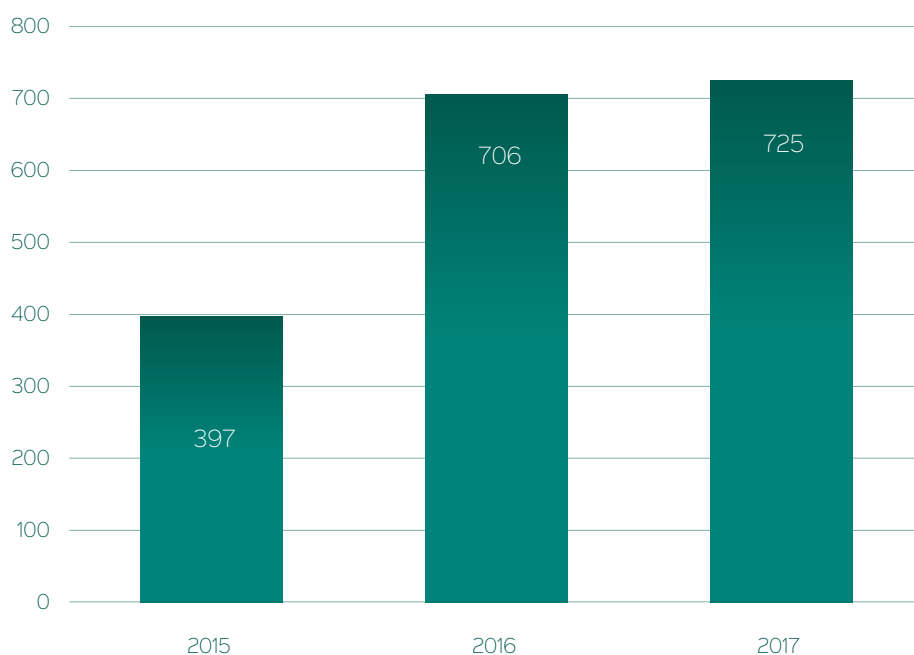
- 678 civilnopравnih in gospodarskih zadev ter delovnopравnih in socialnopравnih, ki jih vodi v pravdnem (P) vpisniku,
- 32 zadev, v katerih oškodovanci zahtevajo odškodnino po Zakonu o povračilu škode osebam, izbrisanim iz registra stalnega prebivalstva (vpisnik PIZ),
- devet zadev v zvezi z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (I vpisnik) in
- šest zadev, ki jih vodi v nepravdnem (N) vpisniku.

V letu 2017 je imelo v delu 1.034 zadev, zaključilo (rešilo) jih je 850, na dan 31. 12. 2017 pa je bilo odprtih (nerešenih) 183 zadev v predhodnih postopkih.

1.4.1.2 Analiza primerjalnih vrednosti

Analiza podatkov za zadnja tri leta (2015 - 2017) kaže, da je zahtevkov, vloženih v predhodnih postopkih, iz leta v leto več. Glede na leto 2016 je namreč v letu 2017 pripad tovrstnih zadev sicer povečan minimalno (za 2,7 odstotkov), je pa bistveno povečan glede na leto 2015, in sicer za kar 82,6 odstotkov.

Graf 3: Število prejetih zadev v predhodnih postopkih v I, N, P in PIZ vpisniku - zbirno



Trend naraščanja zahtevkov, vloženih z namenom mirne rešitve spora, pa čeprav ti ne predstavljajo procesne predpostavke za kasnejši sodni postopek,⁴³ je vsekakor vzpodbuden, saj se s hitro rešitvijo posamezne zadeve oziroma spora v okviru predhodnega postopka prepreči dodatna (lahko tudi nepotrebna) obremenitev sodišč in nastanek (lahko tudi zelo visokih) stroškov sodnega postopka tožečih in toženih strank.

Kot rečeno, pa bodo oškodovanci v skladu z določili ZDOdv tovrstne zahtevke v predhodnem postopku morali vložiti, s tem pa bo poravnalna funkcija Državnega odvetništva RS še toliko bolj izražena. Državno odvetništvo RS, ki si vselej prizadeva čim večje število sporov rešiti na miren način, bo lahko, v kolikor z zastopanim subjektom ne bo doseglo soglasja o sklenitvi sporazuma, zahtevalo zavezujoče mnenje Sveta Vlade za poravnave (Svet), v nekaterih primerih pa celo Vlade same, v kolikor se z mnenjem Sveta ne bi strinjalo.

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS skupno obravnavalo kar 1.034 zadev v tovrstnih predhodnih postopkih, kar je skoraj 19 odstotkov več kot v letu 2016, hkrati pa je zaključilo 850 zadev, kar je 47,6 odstotkov več kot v letu 2016. Dejstvo, da je ob povečanem pripadu novih zadev in številu obravnavanih zadev zaključilo večje število zadev kot leto poprej, je nedvomno rezultat njegove učinkovitosti.

To pa kažejo tudi podatki o številu sklenjenih poravnav, ki sicer izhajajo iz Tabele 9 in Tabele 10, spodaj pa so zaradi boljše preglednosti predstavljeni zbirno po posameznih področjih dela, kot tudi organizacijskih enotah Državnega odvetništva RS.⁴⁴

⁴³ Na tem mestu velja opozorilo, da se določba četrtega odstavka 27. člena ZDOdv, ki postopek poskusa mirne rešitve spora določa kot procesno predpostavko, uporablja šele od 20. 11. 2017. Do 19. 11. 2017 pa se je v celoti uporabljala določba 14. člena ZDPra, po kateri predhodna vložitev zahtevka pri Državnem pravobranilstvu ni predstavljala procesne predpostavke za kasnejšo vložitev tožbe. ⁴⁴ Pri tem pojasnjujemo, da število prejetih zadev predstavlja pripad zadev v predhodnem postopku v letu 2017, število sklenjenih poravnav pa se nanaša na sklenjene poravnave v letu 2017, ne glede na to, ali je bil zahtevek vložen v letu 2017 ali pa morebiti že v letu 2016. Glede na navedeno je mogoče, da je število sklenjenih poravnav večje kot število novo prejetih zadev. Takšen primer npr. predstavlja število prejetih zadev v N (nepravdnem vpisniku) na zunanjem oddelku v Celju (1) in število sklenjenih poravnav (7).

Preglednica 2: Število prejetih zadev in število sklenjenih poravnav v I, N, P in PIZ vpisniku

Predhodni postopek	Število prejetih zadev					Število sklenjenih poravnav			
	I	N	P	PIZ	Skupaj	I	N	P	Skupaj
CE	1	1	21	12	35		7	8	15
KP		2	33		35		12	9	21
KR			4	6	10			2	2
LJ	1		536	14	551		7	278	285
MB	6	3	24		33	3		5	8
MS			4		4		1		1
NG			19		19		5	4	9
NM			18		18		2	3	5
PT	1		19		20		1	5	6
SKUPAJ	9	6	678	32	725	3	35	314	352

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo skupno 725 zadev v predhodnih postopkih, sklenilo pa je 352 izvensodnih poravnav. Navedeno pomeni, da je bilo v letu 2017 na miren način rešenih skoraj polovica sporov, točneje 48,5 odstotkov zadev s področja pravnih, izvršilnih in nepravdnih zadev. Pri tem so ločeno, v naslednjih treh podpoglavjih, obravnavani zahtevki s področja sojenja v nerazumnem roku, pa tudi predhodni postopki po ZKP in ZP-1.

Glede na izstopajoče število novih zadev in število sklenjenih poravnav izpostavljamo zadeve v t. i. P vpisniku, v katerem so obravnavane tako civilnopravne in gospodarske zadeve kot tudi delovnopravne in socialne zadeve. V letu 2017 je Državno odvetništvo RS s tega področja prejelo 678 novih zadev, sklenilo pa 314 izvensodnih poravnav, kar pomeni, da je poravnavo z oškodovanci sklenilo v skoraj vsaki drugi zadevi. Takšen odstotek sklenjenih izvensodnih poravnav zagotovo kaže angažirano in k mirni rešitvi sporov usmerjeno aktivnost Državnega odvetništva RS, upošteva dejstvo, da v tovrstnih postopkih Državno odvetništvo RS oškodovancu glede na listinske navedbe in dokaze v spisu posreduje poravnalno ponudbo, nato pa je od oškodovanca in morebitnih nadaljnjih pogajanj odvisno, ali do sklenitve izvensodne poravnave dejansko pride ali ne.

Kot je razvidno iz Preglednice 2, je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo tudi 32 odškodninskih zahtevkov, ki se nanašajo na zatrjevano škodo, nastalo zaradi izbrisa iz registra stalnega prebivalstva. Gre za zahtevke po ZPŠOIRSP, ki jih Državno odvetništvo RS vodi v t. i. PIZ vpisniku, rok za njihovo vložitev pa je iztekel 18. 6. 2017.⁴⁵ V tovrstnih zadevah v letu 2017 sicer ni bilo sklenjenih izvensodnih poravnav, niti tovrstne poravnalne ponudbe oškodovancem niso bile posredovane, saj je Državno odvetništvo RS, usklajeno z Ministrstvom za notranje zadeve, štelo, da se kot predhodni postopek šteje že upravni postopek po ZPŠOIRSP, hkrati pa Ministrstvo za notranje zadeve sklepanju poravnav v tovrstnih zadevah brez kakršne koli sodne prakse ni bilo naklonjeno. Nekatera pravna vprašanja so odprta še v letu 2018, saj v postopku pred Vrhovnim sodiščem RS ostaja odprto vprašanje materialnopravne pravilnosti prisojene višine odškodnine po 11. členu ZPŠOIRSP.⁴⁶ Glede na navedeno je Državno odvetništvo RS vseh 32 odškodninskih zahtevkov zavrnilo.

⁴⁵ Na tem mestu pojasnjujemo, da je Državno odvetništvo RS tovrstne tožbe s strani sodišč v odgovor prejelo celotno leto 2017, torej tudi po 18. 6. 2017, pa tudi še v letu 2018. ⁴⁶ Ustavno sodišče RS pa je v letu 2018 s sodbo opr. št. U-I-80/16-36, U-I-166/16-28, U-I-173/16-33 z dne 15. 3. 2018 na pobudo posameznih sodišč presojalo dopustnost zakonskega omejevanja višine odškodnin po 12. členu ZPŠOIRSP.

1.4.2 Predhodni postopki po III. poglavju Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja

Tovrstne zahtevke v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS obravnava v t. i. PRR vpisniku, in sicer tako na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani kot tudi na vseh zunanjih oddelkih. V PRR vpisniku se sicer poleg predhodnih postopkov obravnavajo tudi pravdni postopki oziroma tožbe, vložene na podlagi Zakona o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja (ZVPSBNO). Domnevni oškodovanec namreč lahko, če v predhodnem postopku ne pride do sklenitve sporazuma, vloži tožbo pri pristojnem okrajnem sodišču. Pri tem sodišču lahko vloži tožbo tudi na podlagi 25. člena ZVPSBNO, če v postopku, po tem, ko Državno pravobranilstvo/odvetništvo RS prejme od Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) v obravnavo pritožbo, ne pride do sklenitve sporazuma.⁴⁷

Vložitev odškodninskega zahtevka na Državno odvetništvo RS po ZVPSBNO je procesna predpostavka za kasnejšo vložitev tožbe, pri čemer zaradi poenotenega obravnavanja zadev tovrstne zadeve obravnava posebna Komisija. Slednja odloča o tistih zadevah, ki so prijavljene na sejo, pri čemer pa zadev, ki jih je potrebno zavreči, na sejo Komisije ni potrebno prijaviti (prvi odstavek 3. člena Pravilnika o delu komisije za odločanje o odškodninskih zahtevkih po ZVPSBNO).

1.4.2.1 Statistika

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo 58 zahtevkov za povračilo škode zaradi sojenja v nerazumnem roku, kar je 18,3 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je prejelo 71 tovrstnih zadev.

Državno odvetništvo RS je imelo v letu 2017 v predhodnem postopku po ZVPSBNO v delu 100 zadev, kar je enako kot v letu 2016. Zaključilo (rešilo) je 77 zadev, na dan 31. 12. 2016 je bilo odprtih (nerešenih) 23 zadev.

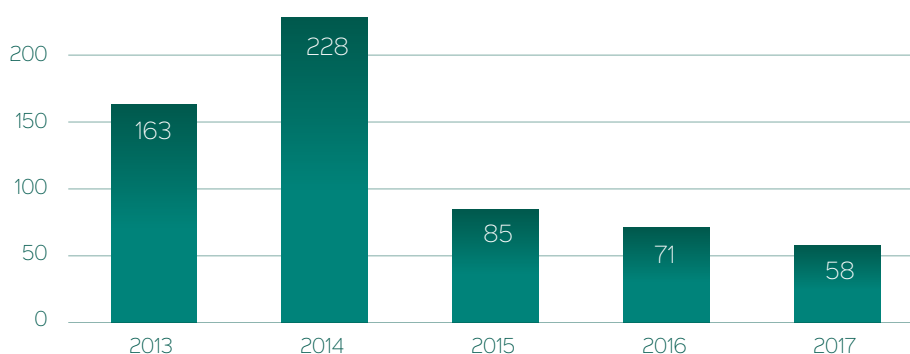
Tako kot že predhodno v letu 2016 tudi v letu 2017 Državno odvetništvo RS ni prejelo zahtevka za podajo izjave o kršitvi pravice po 17. členu ZVPSBNO.

Komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih je v letu 2017 zasedala na osmih sejah, na katerih je obravnavala 43 odškodninskih zahtevkov. Sklenitev izvensodne poravnave je ponudila v 32 zadevah, v 11 zadevah pa je odškodninski zahtevek zavrnila.

1.4.2.2 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS je, upoštevaje podatke iz preteklih obdobij, v letu 2017 prejelo daleč najmanj odškodninskih zahtevkov iz tega naslova. Trend zmanjševanja vloženi zahtevkov je vzpodbuden, število prejetih zadev pa je že tretje leto zapored nižje kot leto poprej, v letu 2017 pa sploh najnižje doslej oziroma odkar je v uporabi ZVPSBNO.

Graf 4: Število prejetih zadev v predhodnem postopku po ZVPSBNO v obdobju 2013 - 2017



⁴⁷ ZVPSBNO daje v 25. členu pravno podlago, da ESČP pritožbe, ki so bile pravočasno vložene na mednarodno sodišče in se nanašajo na kršitev pravice do sojenja v razumnem roku, ki je pred 31. 3. 2007 že prenehala, odstopi v reševanje Republiki Sloveniji. Državno odvetništvo RS v teh zadevah, če ugotovi kršitev pravice do sojenja v razumnem roku, v štirih mesecih po prejemu zadeve v postopek poravnave predlaga stranki poravnavo glede vrste in/ali višine pravičnega zadoščenja. Stranka je dolžna Državnemu odvetništvu RS posredovati odgovor na predlog za poravnavo oziroma svoj predlog v dveh mesecih po prejemu njegovega predloga. Če stranka poda nasprotni predlog za poravnavo, je Državno odvetništvo RS dolžno odločiti o predlogu čim prej, najpozneje pa v štirih mesecih. Če predlogu za poravnavo ne ugotovi ali če Državno odvetništvo RS in stranka ne dosežeta sporazuma v štirih mesecih od vložitve predloga stranke, lahko stranka po ZVPSBNO vloži tožbo na pristojno sodišče Republike Slovenije.

Zmanjševanje števila zahtevkov kaže pozitiven trend zagotavljanja pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja pred slovenskimi sodišči. Hkrati je glede na dejstvo, da oškodovanci ne zahtevajo podaje izjave o kršitvi pravice, mogoče zaključiti, da je njihov primarni cilj izplačilo denarne odškodnine.

Preglednica 3: Število prejetih zadev in število sklenjenih poravnav v PRR vpisniku – zbirno in po posameznih organizacijskih enotah

Predhodni postopek	Število prejetih zadev	Število sklenjenih poravnav
	PRR	PRR
CE	6	6
KP	1	3
KR	2	
LJ	25	1
MB	12	11
MS	3	3
NG	7	1
NM		1
PT	2	3
SKUPAJ	58	29

Kot izhaja iz Preglednice 3, je Državno odvetništvo RS v letu 2017 iz tega naslova sklenilo 29 izvensodnih poravnav, kar je 21,6 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je bilo s sklenitvijo izvensodne poravnave zaključenih 37 zadev.⁴⁸ Glede na dejstvo, da je tudi pripad tovrstnih zadev v letu 2017 za približno enak odstotek (18,3) nižji kot v letu 2016, je število sklenjenih izvensodnih poravnav v letu 2017 primerljivo številu sklenjenih poravnav v letu 2016. V letu 2017 je Državno odvetništvo RS na miren način namreč rešilo vsako drugo zadevo (50 odstotkov zadev), v letu 2016 pa 53 odstotkov zadev. Ker je Državno odvetništvo RS sklenitev izvensodne poravnave predlagalo v 32 zadevah, sklenjenih pa je bilo 29 izvensodnih poravnav, navedeno pomeni, da je uspešnost Državnega odvetništva RS pri sklepanju tovrstnih poravnav več kot 90-odstotna, saj do sklenitve izvensodne poravnave po dani ponudbi Državnega odvetništva RS ni prišlo le v treh zadevah, ko oškodovanec poravnalne ponudbe ni sprejel.

1.4.3 Predhodni postopki po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku

1.4.3.1 Uvod

Preden vloži oškodovanec pri sodišču tožbo za povrnitev škode, mora skladno z določbo drugega odstavka 539. člena ZKP svojo zahtevo nasloviti na Državno odvetništvo RS, da se z njim sporazume o obstoju škode ter o vrsti in višini odškodnine. Če zahtevi za povrnitev škode ni ugodeno ali če Državno odvetništvo RS in oškodovanec ne dosežeta sporazuma v treh mesecih od njene vložitve, sme oškodovanec vložiti pri pristojnem sodišču tožbo za povrnitev škode. Če je bil dosežen sporazum le glede dela zahtevka, pa sme v skladu s 540. členom ZKP vložiti tožbo glede ostanka.

⁴⁸ Pri tem tudi na tem mestu pojasnjujemo, da število prejetih zadev predstavlja pripad zadev v predhodnem postopku v letu 2017, število sklenjenih poravnav pa se nanaša na sklenjene poravnave v letu 2017, ne glede na to, ali je bil zahtevek vložen v letu 2017 ali pa morebiti že v letu 2016. Glede na navedeno je mogoče, da je število sklenjenih poravnav večje kot število novo prejetih zadev. Takšen primer npr. predstavlja število prejetih zahtevkov na zunanjem oddelku v Kopru (1) in število sklenjenih poravnav (3), pa tudi v Novem mestu, kjer v letu 2017 zahtevka iz tega naslova niso prejeli, je bila pa sklenjena ena (1) izvensodna poravnava. Na ptujskem zunanjem oddelku so prejeli dva (2) zahtevka in sklenili tri (3) izvensodne poravnave.

Tovrstne zahtevke v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS obravnava v t. i. PK vpisniku, v skladu z določbo tretje alineje prvega odstavka 42. člena ZDOdv pa le na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani, kjer je zaradi poenotene obravnavanja zadev ustanovljena posebna Komisija za odločanje o tovrstnih odškodninskih zahtevkih.⁴⁹

Podlaga za priznanje pravice do odškodnine je neutemeljen ali nezakonit odvzem prostosti ali neupravičena obsodba (538. in 542. člen ZKP), vložitev odškodninskega zahtevka pri Državnem odvetništvu RS pa od 20. 11. 2017 dalje predstavlja procesno predpostavko za morebitno kasnejšo vložitev tožbe.

1.4.3.2 Statistika

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo 46 zahtevkov, kar je 8 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo 50.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2017 v delu 71 zadev, zaključilo (rešilo) je 49 zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je bilo odprtih (nerešenih) 22 zadev.

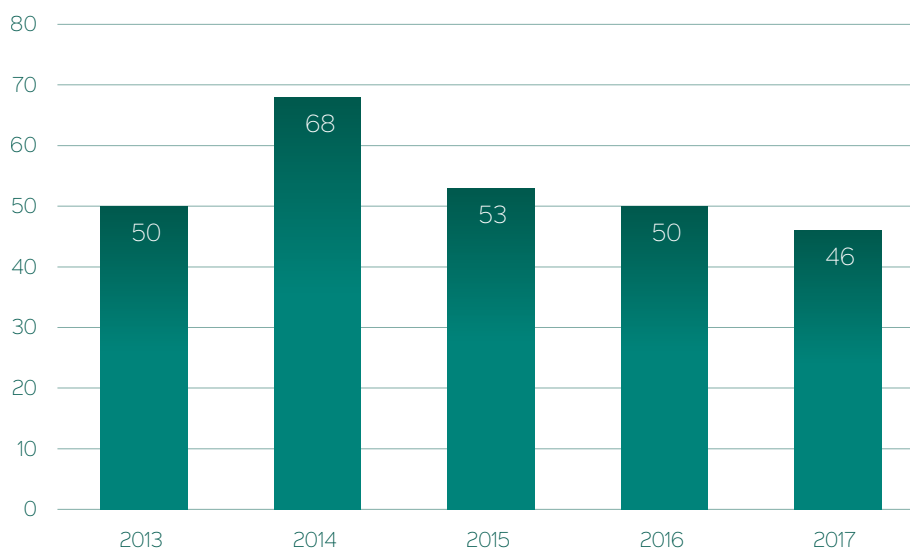
Komisija za odločanje o tovrstnih zahtevkih je v letu 2017 zasedala na desetih sejah, na katerih je obravnavala 48 predlogov iz tega naslova. Sklenitev izvensodne poravnave je Državno odvetništvo RS predlagalo v 32 zadevah, 15 zahtevkov je zavrnilo.

1.4.3.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V primerjavi s prejšnjimi leti se število novo prejetih odškodninskih zahtevkov iz tega naslova še naprej vztrajno zmanjšuje, v letu 2017 pa je pripad zadev (46) celo najnižji v zadnjem petletnem obdobju.

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS podalo 32 poravnalnih ponudb, sklenjenih pa je bilo 26 izvensodnih poravnav. Šest oškodovancev poravnalne ponudbe ni sprejelo, delež sklenjenih poravnav pa je skoraj 82-odstoten. S tem je doprinos Državnega odvetništva RS k mirnemu reševanju sporov zelo velik, saj vsaka z izvensodno poravnavo zaključena zadeva pomeni manjše število vloženih tožb. Pri tem pa je verjetnost mirne rešitve spora mogoča tudi v primerih, ko oškodovanci poravnalne ponudbe v predhodnem postopku ne sprejmejo in vložijo tožbo, saj podane poravnalne ponudbe v tovrstnih primerih predstavljajo dobro izhodišče za pogajanja v pravnem postopku in večjo možnost sklenitve sodne poravnave.

Graf 5: Število prejetih zadev po XXXII. poglavju ZKP v obdobju 2013 – 2017



⁴⁹ Komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku in XIV. poglavju Zakona o prekrških obravnava tako zahtevke po določbah ZKP kot tudi zahtevke po določbah ZP-1. Obravnava zahtevkov po ZP-1 je predstavljena v ločenem podpoglavju, na desetih sejah Komisije pa so bili obravnavani tako zahtevki, obravnavani v t. i. PK vpisniku, kot tudi zahtevki, obravnavani v t. i. PP vpisniku.

1.4.4 Predhodni postopki po XIV. poglavju Zakona o prekrških

1.4.4.1 Uvod

Po šestem odstavku 193. člena ZP-1 mora oškodovanec pred vložitvijo tožbe za povrnitev škode vložiti zahtevo na Državno odvetništvo RS, da se z njim sporazume o obstoju škode ter o vrsti in višini odškodnine. Če Državno odvetništvo RS in oškodovanec ne dosežeta sporazuma v treh mesecih od vložitve zahteve, lahko oškodovanec pri pristojnem sodišču vložiti tožbo za povrnitev škode. Če je bil dosežen sporazum le glede dela zahtevka, sme vložiti tožbo glede ostanka. Dokler pred Državnim odvetništvom RS traja predhodni postopek, zastaranje pravice do povrnitve škode ne teče.

Tovrstne zahtevke v predhodnem postopku Državno odvetništvo RS obravnava v t. i. PP vpisniku, v skladu z določbo tretje alineje prvega odstavka 42. člena ZDOdv pa le na sedežu Državnega odvetništva v Ljubljani, kjer je zaradi poenotenega obravnavanja zadev ustanovljena posebna Komisija za odločanje o tovrstnih odškodninskih zahtevkih.⁵⁰

Podlaga za priznanje odškodnine je nastanek škode zaradi neopravičenega izreka sankcije, pravico do povrnitve škode, ki obsega tudi neupravičeno plačano globo in stroške postopka, pa ima tudi tisti, ki jih je plačal ali zoper katerega je bila odločba izvršena pred pravnomočnostjo.

Vložitev odškodninskega zahtevka pri Državnem odvetništvu RS od 20. 11. 2017 dalje predstavlja procesno predpostavko za morebitno kasnejšo vložitev tožbe.

1.4.4.2 Statistika

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo le eno zadevo, kar je skoraj 89 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo devet.

Državno odvetništvo RS je imelo na tem področju v letu 2017 v delu osem zadev, zaključilo (rešilo) je sedem zadev, na dan 31. 12. 2017 pa je bila odprta (nerešena) ena zadeva.

Komisija za odločanje o tovrstnih zahtevkih je v letu 2017 zasedala na desetih sejah, na katerih je skupno obravnavala šest predlogov iz tega naslova. Sklenitev izvensodne poravnave je Državno odvetništvo RS predlagalo v petih zadevah, sklenjeni sta bili dve izvensodni poravnavi.

1.4.4.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V primerjavi s prejšnjimi leti, je pripad odškodninskih zahtevkov iz tega naslova v letu 2017 najnižji, saj je Državno odvetništvo RS prejelo le en zahtevek.

Državno odvetništvo RS je podalo pet poravnalnih ponudb, sklenjeni sta bili dve izvensodni poravnavi, trije oškodovanci pa poravnalne ponudbe niso sprejeli. Uspeh Državnega odvetništva RS pri sklepanju izvensodnih poravnav v tovrstnih zadevah je torej 40-odstoten.

⁵⁰ Kot že poudarjeno, Komisija za odločanje o odškodninskih zahtevkih po XXXII. poglavju Zakona o kazenskem postopku in XIV. poglavju Zakona o prekrških obravnava tako zahtevke po določbah ZKP kot tudi zahtevke po določbah ZP-1, na desetih sejah komisije pa so bili obravnavani tako zahtevki, obravnavani v t. i. PK vpisniku kot tudi zahtevki, obravnavani v t. i. PP vpisniku.

1.5 Postopki izvršbe in zavarovanja

1.5.1 Uvod

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo v izvršilnih postopkih v skladu z Zakonom o izvršbi in zavarovanju (ZIZ).

Državno odvetništvo RS v izvršilnih postopkih glede **denarnih terjatev** zastopa Republiko Slovenijo zaradi izterjave davčnih terjatev, delovnih in socialnih terjatev, stroškov sodnih postopkov in stroškov sodišč, odškodnin, terjatev države iz naslova opravljenih storitev ali zaradi uporabe premoženja države ter izterjave škod zaradi poškodovanja ali oškodovanja državnega premoženja, pa tudi terjatev, povezanih s kaznivimi dejanji.

Republiko Slovenijo zastopa tudi v drugih izvršilnih postopkih, v katerih država nastopa kot dolžnica.

Terjatve iz naslova davkov in prispevkov v skladu z Zakonom o davčnem postopku (ZDavP-2) primarno izterjuje Finančna uprava RS, ki v postopku *davčne izvršbe* poseže na dolžnikova denarna sredstva oziroma premičnine. Če pa tak postopek izterjave ni uspešen, Državno odvetništvo RS neplačane davke in prispevke na predlog posameznega finančnega urada **izterjuje** v (sodnem) izvršilnem postopku z izvršilnim sredstvom prodaje nepremičnin ali poslovnega deleža dolžnika oziroma terjatve v višini davčnega dolga **zavaruje** z vpisom zastavne pravice na nepremičnini ali poslovnem deležu, ki je last dolžnika.

Državno odvetništvo RS tudi ni (primarno) pristojno za izterjavo denarnih terjatev, ki jih ima Republika Slovenija na podlagi pravnomočnih in izvršljivih upravnih odločb. V tem primeru gre namreč za *upravno izvršbo*. Realizacija upravne odločbe v sodnem postopku pa je omejena izključno na izvršbo na nepremičnine in na delež družbenika.

Državno odvetništvo RS izterjuje denarne terjatve tudi od oseb s stalnim prebivališčem **v tujini**, pri čemer gre v teh primerih najpogosteje za izterjavo neplačane sodne takse v civilnih in kazenskih zadevah in za izterjavo pravnih stroškov.

V izvršilnih postopkih zaradi izterjave **nedenarnih terjatev** Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo v postopkih, ki se nanašajo na neupravičeno uporabo nepremičnine, motenje posesti, izbiro koncesionarja, zaščito pred vznemirjanjem ipd.

1.5.1.1 Davčne terjatve

Terjatve države iz naslova neplačanih davkov in prispevkov fizičnih ter pravnih oseb temeljijo na seznamih izvršilnih naslovov (SIN). Te izda Finančna uprava RS, ki je z vidika Državnega odvetništva RS že vrsto let najbolj pogosto zastopan upnik v izvršilnih sodnih postopkih.

1.5.1.2 Delovno-socialne terjatve

Delovno-socialne terjatve so terjatve, ki jih ima Republika Slovenija zoper posameznike iz naslova neupravičeno prejetih šolnin, tečajev in štipendij, neupravičenih izplačil prejemkov iz pogodbe o zaposlitvi (npr. potni stroški, malica, regres, akontacije za obveznosti iz pogodbe o zaposlitvi idr.) in terjatve iz naslova neupravičeno prejetih socialnih prejemkov, ko je terjatev predhodno vzpostavljena na podlagi sodbe socialnega sodišča, pred katerim Republika Slovenija vložijo tožbo proti prejemniku javnih sredstev.

1.5.1.3 Odvetniški stroški in stroški sodišč

V skladu z določbo nekdanj veljavnega 16. člena ZDPra in trenutno veljavnega 8. člena ZDOdv se **stroški zastopanja Državnega pravobranilstva (sedaj odvetništva) RS** v postopkih pred sodišči in drugimi organi obračunavajo po tarifi, ki ureja odvetniške storitve, ta sredstva pa so prihodek proračuna Republike Slovenije. Državno odvetništvo RS ima tako

na podlagi izvršilnih naslovov priznane stroške, ki so nastali pri zastopanju Republike Slovenije. Odvetniški stroški pa so lahko priznani tudi nasprotni stranki, ki ima izvršilni naslov za njihovo izterjavo. Te je dolžan plačati posamezni zastopani subjekt.

Stroške sodišč predstavljajo stroški mediacije, ki so jih udeleženci dolžni plačati sodišču, izvedenine, stroški izterjave preživnine in izterjave v tujini po Zakonu o sodnih taksah, pa tudi druge terjatve države do dolžnikov, ki imajo stalno prebivališče ali sedež v tujini.

1.5.1.4 Odškodnine

V ta sklop zadev sodijo izvršilni postopki, kjer Republika Slovenija nastopa kot dolžnica, ker naj ne bi izpolnila svojih obveznosti iz naslova plačila odškodnin po posameznih sodnih odločbah.

1.5.1.5 Plačilo storitev ali uporabe premoženja države ter plačilo škode za njegovo (p) oškodovanje

Gre za terjatve, ki jih ima Republika Slovenija iz naslova neupravičenega zasedanja nepremičnine (stanovanja, poslovnega prostora, garaže), neplačane najemnine, neplačane uporabnine, plačila raznih storitev državnih organov (npr. geodetske storitve, helikopterski prevozi, varovanje, policijsko spremstvo izrednega prevoza, najem policijskih ograj, plačilo naročenih publikacij, katerih izdajatelj je Republika Slovenija).

Nadalje v ta sklop terjatev uvrščamo dajatve po koncesijah (npr. vodna povračila, izkop peska in gramoza), terjatve iz naslova povračila škode, ki so jo v zaporih povzročili zaporniki ali priporniki, terjatve iz naslova vračila preplačil (npr. v primerih dvojnih plačil, plačil napačni osebi ali na napačen transakcijski račun), pa tudi terjatve iz naslova neupravičeno porabljenih sredstev proračuna in dolgovi države do podizvajalcev, ki temeljijo na pravnomočnih sodbah.

1.5.1.6 Terjatve zoper Republiko Slovenijo na podlagi verodostojne listine

V tovrstnih zadevah upnik z vložitvijo predloga za izvršbo proti Republiko Sloveniji na podlagi verodostojne listine (npr. faktura, izpisek iz poslovnih knjig, overjen s strani odgovorne osebe, obračun obresti) sproži avtomatiziran sodni izvršilni postopek, Centralni oddelek za verodostojno listino (COVL) pri Okrajnem sodišču v Ljubljani pa izda sklep o izvršbi, s katerim ne le dovoli izvršbo, temveč Republiko Sloveniji tudi naloži plačilo obveznosti po v predlogu navedeni verodostojni listini.

Sodišče obrazloženim ugovorom Državnega odvetništva RS praviloma ugotovi, zadevo pa glede zahtevka in stroškov postopka odstopi v reševanje stvarno in krajevno pristojnemu sodišču, ki postopa po pravilih pravnega postopka. Sodišče nato odloča o tem, ali sklep o izvršbi ostane v veljavi, glede na dejstvo, da je z njim, kot že rečeno, Republiko Sloveniji naloženo plačilo obveznosti.

1.5.2 Statistika

Leta 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo 5.199 zadev v postopkih izvršbe in zavarovanja, kar je 4,9 odstotkov manj kot leta 2016, ko je prejelo 5.469 tovrstnih zadev.

Od vseh izvršilnih zadev, prejetih v letu 2017, je prejelo:

- 2.267 zadev, povezanih s postopkom izvršbe, kar je 3,5 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo 2.350;
- 2.376 zadev, povezanih s postopkom zavarovanja, kar je 10,1 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo 2.643;
- 547 postopkov, povezanih z izvršbami v tujini, kar je 23,5 odstotkov več kot v letu 2016, ko je teh zadev prejelo 443, in
- devet zadev v predhodnem postopku.

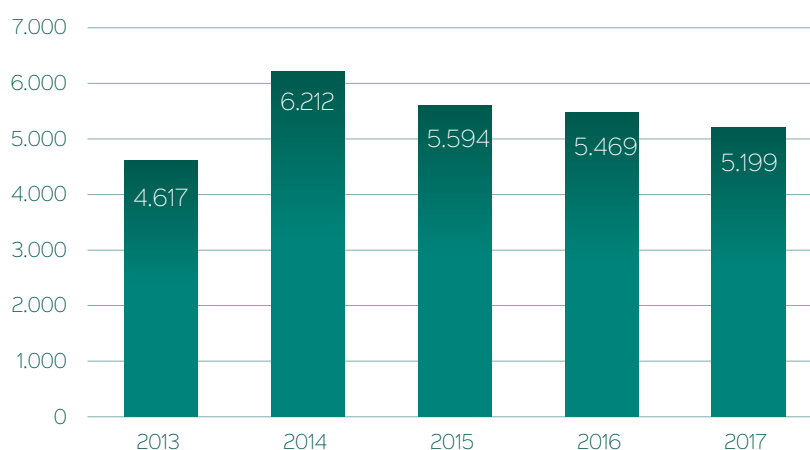
Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2017 v delu 17.593 zadev, kar je 3,7 odstotkov več kot v letu 2016, ko je imelo v delu 16.968 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo rešenih 5.107 zadev, odprtih (nerešenih) pa 12.422 zadev.

1.5.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Trend zmanjševanja novih zadev v postopkih izvršbe in zavarovanja se nadaljuje tudi v letu 2017, kljub temu pa je Državno odvetništvo RS v letu 2017 obravnavalo več zadev s tega področja svojega dela. Navedeno je posledica večjega števila nerešenih zadev iz prejšnjih let, na dan 1. 1. 2017 je bilo namreč takšnih zadev kar 11.973, kar je še 7,9 odstotkov več kot v začetku leta 2016.⁵¹

Kot bo namreč poudarjeno v nadaljevanju, so sodni postopki s tega področja dela praviloma dolgotrajni, zato Državno odvetništvo RS spise vodi tudi po več let, tako pa jih prenaša iz enega obdobja poročanja v drugega. Število prenesenih nerešenih zadev je bilo v letu 2017 še večje kot v letu 2016.

Graf 6: Število prejetih zadev s področja izvršbe in zavarovanja v obdobju 2013 - 2017



1.5.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

1.5.4.1 Davčne terjatve

Sodni izvršilni postopki so praviloma dolgotrajni, predvsem zaradi številnih pravnih sredstev, ki se jih dolžniki lahko poslužijo v skladu z zakonom, prav tako pa k nepremičninski izvršbi, ko je ta enkrat v teku, pogosto pristopijo številni drugi upniki. S tem se povečuje obremenjenost okrajnih sodišč, ki vodijo izvršilne postopke, pri čemer Državno odvetništvo RS ugotavlja, da je veliko izvršilnih postopkov s prodajo nepremičnin neuspešnih. Po neuspelih javnih dražbah sodišče namreč izvršilni postopek ustavi, zaradi česar so mnogi tovrstni postopki neekonomični in pogosto sami sebi namen.

V primerih, ko je nepremičnina na dražbi vendarle prodana, pa Državno odvetništvo RS ugotavlja, da ostajajo davčne terjatve Republike Slovenije večinoma nepoplačane, zlasti v primerih, ko ima Republika Slovenija na podlagi pravnomočnega sklepa o izvršbi pri nepremičnini vknjiženo zastavno pravico s slabšim vrstnim redom. Na tem mestu bi, upoštevaje vse predhodno vknjižene zastavne pravice drugih upnikov, veljajo razmisliti o smotrnosti izvršbe na obremenjeno nepremičnino, zlasti v primerih, ko so terjatve upnikov zelo visoke in same po sebi močno presegajo ocenjeno vrednost nepremičnine. V takšnih primerih je izgled za poplačilo terjatev Republike Slovenije slab, četudi bo nepremičnina prodana. Ob predhodnem razmisleku o smiselnosti izvršilnega postopka bi bilo število prejetih zadev s področja izvršbe zagotovo manjše, s čimer bi bila posledično manj obremenjena tudi sodišča.

Prav tako pogosto ostajajo nepoplačani tudi stroški, ki jih je imela država s predhodnim zavarovanjem svoje terjatve. Pri slednjih stroških namreč ne gre za t. i. prednostne terjatve, je pa postopek zavarovanja terjatve z zastavno pravico na

⁵¹ Ko je bilo teh zadev 11.093.

nepremičninah v primerih, ko so nepremičnine dolžnika že močno obremenjene, zagotovo bolj smiselni kot sam izvršilni postopek (s prodajo te nepremičnine). V primeru zavarovanja terjatve namreč sodišče v zemljiški knjigi na podlagi sklepa o zavarovanju zaznamuje neposredno izvršljivost denarne terjatve, Republika Slovenija pa v tem primeru ne nastopa kot vodilni upnik in ji glede na navedeno tudi ni potrebno zalagati predujma za stroške cenitve z namenom kasnejše prodaje nepremičnine. Najbolj neekonomični so namreč izvršilni postopki, v katerih Republika Slovenija nastopa kot vodilni upnik, založi predujem za cenitev nepremičnine, nato pa ob prodaji nepremičnine zaradi slabega vrstnega reda svoje hipoteke njena terjatev ni poplačana. Stroške takšnega izvršilnega postopka sicer dobi povrnjene, vendar pa nepoplačana pogosto ostane glavna terjatev, zaradi katere je predlog za izvršbo Državno odvetništvo RS sploh vložilo.

V praksi so pogoste tudi situacije, ko Državno odvetništvo RS predlaga zavarovanje davčne terjatve z zastavno pravico, sodišče hipoteko vknjiži, stroškov takšnega postopka zavarovanja pa dolžnik ne plača. Ko v nadaljevanju dolžnik davčni dolg, zavarovan s hipoteko, le poplača neposredno Ministrstvu za finance, pa Finančna uprava RS preko posameznih finančnih uradov izda t. i. izbrisno pobotnico, pa čeprav stroški zavarovanja, do katerih je upravičeno Državno odvetništvo RS, še niso plačani. Postopanje posameznih finančnih uradov v primeru poplačila glavnega dolga je neenotno. Nekateri finančni uradi si namreč sami prizadevajo, da dolžnik poleg davčnega dolga poplača tudi stroške zavarovanja Državnega odvetništva RS, saj dolžniku v nasprotnem primeru izbrisne pobotnice ne izda. Takšna praksa je zagotovo vzpodbudna in bi na ravni celotne Finančne uprave RS morala biti poenotena. Posamezni finančni uradi namreč izbrisno pobotnico ob plačilu davčnega dolga izdajo ne glede na to, ali so stroški zavarovanja poravnani ali ne.

1.5.4.2 Odškodnine

Državno odvetništvo RS poudarja, da je ravnanje organa, ki je zavezan k plačilu odškodnine na podlagi izvršilnega naslova, pa tega ne stori prostovoljno v postavljenem roku, zaradi česar je upnik zoper Republiko Slovenijo primoran vložiti predlog za izvršbo, neprimerno, kaže pa na nespoštovanje pravne države in povzroča dodatne stroške za proračun. Republika Slovenija mora namreč v teh primerih poravnati tudi stroške izvršilnega postopka, zaradi neplačila v postavljenem roku pa začnejo teči tudi zakonske zamudne obresti na prisojeno glavnico.

Tovrstnih zadev na letni ravni sicer ni veliko, saj državni organi svoje obveznosti izvršujejo redno. Je pa v letu 2017 opaziti še dodaten napredek, saj se je število zadev zaradi izplačila tovrstnih odškodev v letu 2017 glede na leto 2016 zmanjšalo za dobrih 57 odstotkov. V letu 2016 je namreč Državno odvetništvo RS prejelo 14 tovrstnih zadev, v letu 2017 pa le še šest.

1.5.4.3 Stroški sodišč

Zaradi hitro spreminjajoče se zakonodaje v praksi prihaja do težav pri izterjavi **stroškov, ki jih je v postopku izvršbe založilo sodišče** samo. Do navedenega pride v primerih, kjer kot upnik nastopa Javni štipendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije (v nadaljevanju javni sklad), dolžnik pa je preživninski zavezanec.

Kako postopati v primeru, ko se stroški založijo iz predujma sodišča, ne določa noben zakon. ZIZ namreč v drugem odstavku 2. člena določa, da se postopek izvršbe izvede po uradni dolžnosti, če zakon tako določa, pri čemer zakonskih določb, ki bi odrejale začetek izvršbe po uradni dolžnosti tudi v predstavljenem primeru, ni. Večinska sodna praksa, ki ni enotna, se je posluževala določb Sodnega reda, s 1. 1. 2017 pa je bil uveljavljen nov Sodni red,⁵² ki omenjene problematike ne rešuje. Praksa kaže, da gre pri izterjavi teh terjatev od dolžnika - preživninskega zavezanca - za terjatve, ki so v večini primerov neizterljive. Sodišča tako v postopkih izvršbe, ki jih sproži javni sklad, zalagajo npr. stroške za izvršitelje, izvedence ipd., te pa je v večini primerov težko terjati od dolžnika - preživninskega zavezanca, ki sam ne plačuje niti preživnine za svoje otroke.

V navedenem primeru tako nastopi problem aktivne legitimacije za vodenje postopka, neizterljivosti obstoječe terjatve sodišča, z izvršbo pa nastajajo tudi novi stroški. Po drugi strani niti ni povsem jasno, ali gre za izvršbo po uradni dolžnosti ali pa izvršbo na predlog Državnega odvetništva RS, pri čemer ni nezamisljivo, da so ti postopki neučinkoviti.

⁵² Uradni list RS, št. 87/2016 z dne 29. 12. 2016.

Stroški nastajajo sodiščem tudi zaradi neplačanih **stroškov mediacije, stroškov kazenskega postopka, stroškov v zvezi z denarnimi kaznimi po ZKP ipd.** V vseh teh primerih gre za izterjavo sodišč *po uradni dolžnosti*. Težave, ki jih ima država pri izterjavi, so vezane že na vprašanje nosilca terjatve,⁵³ pa tudi na ustrezne zakonske podlage za izterjavo. Nadaljnje težave nastopijo, ko bi bilo treba izvršilni predlog podati **v tujini**. V teh primerih je lahko nosilec terjatve Finančna uprava RS, v tujini pa se predlaga izvršba na nepremičnine ali poslovni delež družbenika. Ker Državno odvetništvo RS pred sodišči v tujini Republike Slovenije ne zastopa neposredno, temveč preko pooblaščenec, so takšne izterjave povezane z nesorazmernimi stroški. Zato bi bilo primerno, da država pristopi k reševanju tovrstne problematike. Obstaja namreč možnost sklenitve pogodbe z družbo, ki opravlja izvršbe ne glede na sedež ali prebivališče dolžnika.

Stroški sodišč so številni,⁵⁴ kot predstavljeno zgoraj, pa je ureditev glede njihove prisilne izvršitve različna. Glede na navedeno je na mestu razmisliti, ali naj država tovrstno problematiko uredi enotno v enem javnofinančnem predpisu, v katerem bodo obravnavani vsi prihodki proračuna, ki nastanejo na teh pravnih podlagah, prav tako pa bodo jasno določeni nosilci teh terjatev in sam postopek izterjave. Ureditev bi morala biti pregledna tudi zaradi nadzora nad uspešnostjo izterjave. Na ta način bi se posledično tudi lažje zaznale in odpravljale težave, ki bi pri izterjavi tovrstnih stroškov nastale v praksi.

Državno odvetništvo RS opozarja še na problematiko oprostitve plačila sodnih taks, saj Republika Slovenija pravnega sredstva zoper odločitev sodišča, ki nasprotno stranko delno ali v celoti oprosti plačila sodnih taks, nima, bi pa to možnost po prepričanju Državnega odvetništva RS morala imeti. Tudi tovrstno problematiko bi bilo mogoče urediti v predpisu, ki bi celovito obravnaval prihodke državnega proračuna iz naslova taks, glob, stroškov postopka ipd.

1.5.4.4. Odpis neizterljivih in/ali zastaranih stroškov zastopanja Republike Slovenije

Državno odvetništvo RS je v preteklih letih izpostavilo problematiko izterjave stroškov zastopanja Republike Slovenije. Kot že rečeno, se ti obračunavajo po tarifi, ki ureja odvetniške storitve, v praksi pa se nemalokrat izkaže, da so tovrstni stroški neizterljivi, ker dolžnik nima nobenega premoženja. Tovrstne zadeve so številne in kot takšne predstavljajo veliko obremenitev Državnega odvetništva RS, ki zadeve zaradi izterjave tovrstnih stroškov vodi po več let, saj opravlja periodične poizvedbe o dolžnikovem premoženju, pri čemer stanje v veliki večini primerov ostaja nespremenjeno.

Predlog odpisa ali obročnega odplačevanja terjatev iz naslova odvetniških stroškov, priznanih Državnemu odvetništvu RS, ki jih **ni smotno izterjati**,⁵⁵ Državno odvetništvo RS poda Ministrstvu za pravosodje, o odpisu pa odloči Ministrstvo za finance.

Računovodsko pa Državno odvetništvo RS samo lahko odpiše stroške zastopanja, za katere je potekel **absolutni zastaralni rok** za izterjavo ali pa je nastopila **druga okoliščina, zaradi katere izterjava objektivno ni mogoča**.⁵⁶ V ta namen je Državno odvetništvo RS ustanovilo Komisijo za odpis terjatev, ki periodično opravlja popis terjatev, predlaganih za odpis, in zapisniško ugotovi izpolnjevanje pogojev za odpis. O odpisu s sklepom odloča generalni državni odvetnik ali njegov namestnik.

1.5.4.5 Preživitinske terjatve

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 Javnemu štipendijskemu, razvojnemu, invalidskemu in preživitinskemu skladu Republike Slovenije (javni sklad) v izvirno zastopanje odstopilo 90 zadev, v katerih so predmet izterjave preživitinske otrok - tujcev od preživitinskih zavezancev s prebivališčem v Republiki Sloveniji.

Do 1. 4. 2017 je namreč funkcijo sprejemnega organa po Konvenciji ZN o izterjavi preživitinske v tujini opravljal Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti. Do odstopa zadev na javni sklad je prišlo zaradi Sprememb in dopolnitev ustanovitvenega akta Javnega jamstvenega, preživitinskega in invalidskega sklada Republike Slovenije.⁵⁷ V

⁵³ Nosilec terjatve z njo prosto razpolaga – poleg tega, da jo izterja od dolžnika, lahko npr. odloči tudi, da terjatev odpiše ali pa v primeru insolventnosti dolžnika Državnemu odvetništvu RS naroči, da terjatev prijavi v insolvenčni postopek. ⁵⁴ Npr. takse, stroški, ki jih založi sodišče, globe, terjatve iz naslova odvzema premoženjske koristi, stroški postopka po ZP-1 in ZKP, denarne kazni po ZPP, ZIZ in ZKP ipd. ⁵⁵ Terjatev je neizterljiva, ker bi bili stroški postopka izterjave v nesorazmerju z višino terjatve ali če se zaradi neunovčljivosti premoženja dolžnika ugotovi, da terjatve ni mogoče izterjati (77. člen Zakona o javnih financah). ⁵⁶ Ker je npr. postopek zaradi insolventnosti ali prisilnega prenehanja končan, dolžnik ne obstaja več ipd.

skladu z osmimi odstavkom 4. člena navedenega akta je funkcijo osrednjega, sprejemnega in posređovalnega organa na podlagi 2. člena Konvencije o izterjavi preživninskih zahtevkov v tujini z dne 20. 6. 1956 ter osrednjega organa po 4. členu Konvencije o mednarodni izterjavi preživnine otrok in drugih oblik družinskih preživnin z dnem 1. 4. 2017 prevzel Javni štípendijski, razvojni, invalidski in preživninski sklad Republike Slovenije.

Javni sklad je od Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti prevzel dokumentarno gradivo, posledično pa od Državnega odvetništva RS, ki je ministrstvo pred sodišči zastopalo na podlagi zakona, tudi vse izvršilne zadeve. Javnega sklada Državno odvetništvo RS ne zastopa, zaradi česar je v vseh odprtih postopkih pred sodišči zastopanje prevzel javni sklad, ki je sodišča obvestil tako o spremembi zastopnika kot tudi novi številki transakcijskega računa, na katerega naj sodišča nakazujejo izterjane zneske. Vendar pa Državno odvetništvo RS ugotavlja, da sodišča zneske izterjanih preživnin napačno nakazujejo na račun Državnega odvetništva RS, prav tako pa Državnemu odvetništvu RS še vedno vročajo vloge v posameznem postopku.

⁵⁷ Uradni list RS, št. 84/2016 z dne 23. 12. 2016.

1.6 Postopki zaradi insolventnosti in postopki prisilnega prenehanja

1.6.1 Uvod

Državno odvetništvo RS se kot zastopnik Republike Slovenije vključuje v postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja v skladu z določbami Zakona o finančnem poslovanju, postopkih zaradi insolventnosti in prisilnem prenehanju (ZFPPIPP). Republika Slovenija v njih nastopa kot **upnica**, kot **predlagateljica** ali kot **prevzemnica premoženja**.

V insolvenčnih postopkih glavne naloge Državnega odvetništva RS predstavljajo prijava terjatev, prijava ločitvenih pravic (če so terjatve zavarovane) in prijava izločitvenih pravic Republike Slovenije. Vse te prijave Državno odvetništvo RS izvaja na podlagi prejetih obvestil nosilcev terjatev.

Po opravljeni prijavi Državno odvetništvo RS dnevno preko objav na spletni strani AJPES-a spremlja celoten nadaljnji potek postopka in nosilce terjatev obvešča o opravljenih procesnih dejanjih ter vlaga ustrezna pravna sredstva (ugovore, pritožbe, izjave o prevzemu premoženja,...), se udeležuje narokov in upniških odborov ter nasploh spremlja in zastopa Republiko Slovenijo tako v postopkih zaradi insolventnosti, kakor tudi v postopkih prisilnega prenehanja, vlaga pa tudi predloge za začetek stečajnega postopka.

ZFPPIPP deli postopke na postopke zaradi insolventnosti (**insolvenčni postopki**) in na **postopke prisilnega prenehanja**.

Postopki zaradi insolventnosti so:

- postopek prisilne poravnave,
- postopek poenostavljene prisilne poravnave in
- stečajni postopki (nad pravno osebo, postopek osebnega stečaja in postopek stečaja zapuščine).

Postopka prisilnega prenehanja pa sta izbris iz sodnega registra brez likvidacije in prisilna likvidacija.

V skladu s 7. členom ZDPra je nekdanje Državno pravobranilstvo zastopalo državo in njene organe, z ZDOdv pa se je krog zastopanih subjektov razširil, saj je v drugem odstavku 12. člena ZDOdv določeno, da v postopku zaradi insolventnosti pri prijavi in uveljavljanju terjatev iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja in obveznega zdravstvenega zavarovanja, za katere zakon določa, da jih je pristojna pobirati Finančna uprava Republike Slovenije, državno odvetništvo zastopa tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, razen če se temu odpove. Navedeni člen se je začel uporabljati 20. 11. 2017, od takrat dalje pa se uporablja za postopke, ki so bili začeti po tem datumu. ZDOdv namreč v 106. členu določa, da se zadeve, ki do začetka uporabe ZDOdv še niso zaključene, dokončajo po dosedanjih predpisih, če ZDOdv ne določa drugače.

Ker je rok za prijavo terjatev v stečajne postopke praviloma tri mesece od začetka postopka, so prvi roki za prijavo iztekli 21. 2. 2018, kar pomeni, da Državno odvetništvo RS za leto 2017 uporabe navedenega člena še ne more komentirati. O njegovem dometu bo možno poročati šele za leto 2018.

Poslovanje med Državnim odvetništvom RS in nosilcem oziroma skrbnikom terjatve ureja Pravilnik o postopku uveljavljanja in spremljanja terjatev Republike Slovenije v insolventnih postopkih, o načinu posredovanja dokumentacije in o spremljanju postopkov (Pravilnik),⁵⁸ ki pa je bil proti koncu leta 2017 po začetku uporabe ZDOdv deležen prenove, ki se je zaključila v začetku leta 2018.

1.6.2 Statistični podatki

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS na področju postopkov zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja prejelo 5.291 zadev, kar je 13,1 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je prejelo 6.092 zadev.

⁵⁸ Uradni list RS, št. 55/2004 z dne 21. 5. 2004.

Med prejetimi zadevami se je največ zadev še vedno nanašalo na **prijavo terjatev** v postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja, od tega je bil daleč največji delež prijav v postopke **osebnega stečaja** tudi v letu 2017. Državno odvetništvo RS je prijavilo terjatve v 2.738 zadevah,⁵⁹ se je pa tudi v letu 2017 število tovrstnih prijav zmanjšalo, in sicer glede na leto 2016, ko je bilo prijav v postopke osebnega stečaja 3.832, za 28,5 odstotkov. Prijava terjatev v postopke osebnega stečaja predstavlja veliko večino novo prejetih zadev, in sicer 51,7 odstotkov.

Druga največja skupina zadev so tudi v letu 2017 **prijave** terjatev v **stečajni postopek nad pravno osebo**. Državno odvetništvo RS je na tem področju leta 2017 prejelo 1.639 zadev, kar je 18,4 odstotkov več kot leto poprej, ko je bilo takšnih zadev 1.384.⁶⁰ Nadalje je v letu 2017 Državno odvetništvo RS terjatve prijavilo tudi v postopke **prisilne poravnave** (teh je bilo 33), pa tudi v **postopek stečaja zapuščine** (26), v sedmih zadevah pa je prijavilo tudi **izločitvene pravice**.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 obravnavalo tudi 13 postopkov poenostavljene prisilne poravnave, kar pomeni, da je v teh postopkih poenostavljena prisilna poravnava vplivala na terjatve Republike Slovenije, saj ni šlo za terjatve, ki so izvzete po določilu 5. odstavka 221 b. člena ZFPPIPP.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 podalo tudi **predloge za začetek** stečajnih postopkov oziroma postopkov prisilnega prenehanja. Največkrat je predlagalo začetek stečajnega postopka **nad pravno osebo**, in sicer v 443 zadevah, to pa predstavlja kar 61,1 odstotkov več kot v letu 2016, ko je te predloge podalo v 275 zadevah. V 70 zadevah je podalo predlog za začetek postopka **osebnega stečaja**,⁶¹ predlagalo pa je tudi postopke stečaja nad pozneje najdenim premoženjem (3)⁶² in začetek postopka prisilne likvidacije.

V 288 zadevah je Državno odvetništvo RS vložilo ugovor zoper izbris iz sodnega registra brez likvidacije.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2017 v delu 21.974 zadev, kar je več, vendar primerljivo letu 2016, ko je imelo v delu 21.651 zadev.

Na dan 31. 12. 2017 je bilo zaključenih 6.766 zadev, kar je 31,8 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo zaključenih 5.135 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo nerešenih 15.151 zadev, kar je 8,2 odstotkov manj kot ob koncu leta 2016, ko je bilo takšnih zadev 16.513.

Preglednica 4: Število prejetih in vloženih zadev v letu 2017 in 2016 zbirno in po posameznih organizacijskih enotah v letu 2017

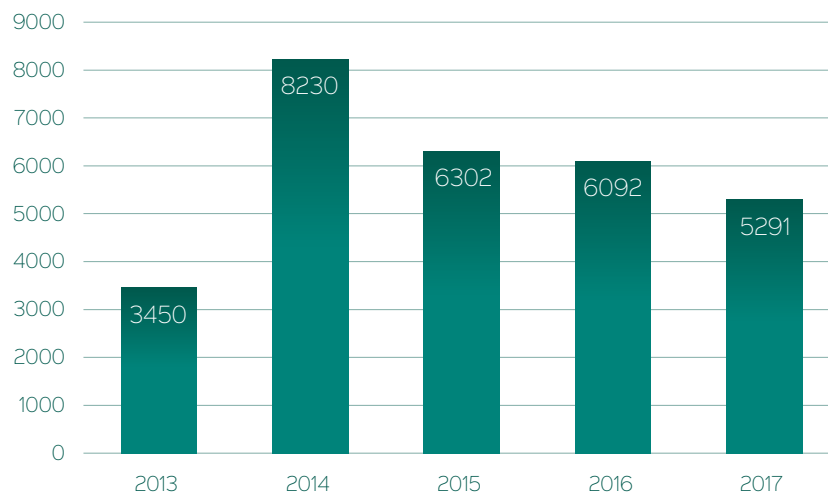
	ZBIRNO		2017								
	2017	2016	LJ	CE	KP	KR	MB	MS	NG	NM	PT
Predlog za uvedbo:											
a) postopka osebnega stečaja	70	127	42	1	5	12	1	2	1	6	0
b) stečajnega postopka nad pravno osebo	443	275	225	47	17	10	63	22	11	44	4
Prijava:											
a) terjatve v postopek osebnega stečaja	2.738	3.832	750	376	215	177	680	162	58	156	164
b) terjatve v stečajni postopek nad pravno osebo	1.639	1.384	664	195	109	82	250	85	73	142	39
c) izločitvene pravice	7	5	1	0	0	0	3	0	2	1	0
č) terjatve v postopek prisilne poravnave	33	20	7	7	7	0	6	5	0	1	0
d) terjatve v stečaj zapuščine	26	34	5	2	0	1	1	7	0	5	5
Ugovor zoper izbris iz sodnega registra	288	225	122	17	4	29	30	7	10	63	6

⁵⁹ Največ v Ljubljani (750) in Mariboru (680). ⁶⁰ Največ prijav v postopke stečaja nad pravno osebo je prejelo Državno odvetništvo RS v Ljubljani (664), kar je 40,5 odstotkov prijav, upošteva vse organizacijske enote. ⁶¹ V letu 2017 je Državno odvetništvo RS glede na leto 2016 podalo 44,9 odstotkov predlogov manj kot v letu 2016, ko je teh predlogov podalo 127. ⁶² In sicer na zunanjem oddelku v Kranju, Mariboru in Murski Soboti.

1.6.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Leta 2017 je Državno odvetništvo RS četrto leto zapored prejelo manj zadev kot leto poprej, je pa število prejetih zadev v zadnjih treh letih primerljivo. Posledično je Državno odvetništvo RS v letu 2017 tudi obravnavalo število zadev, primerljivo letu poprej, je pa v letu 2017 zaključilo bistveno več zadev, zaradi česar je število nerešenih zadev ob koncu leta 2017 nižje kot ob koncu leta 2016.

Graf 7: Število prejetih zadev v postopkih zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja v obdobju 2013 - 2017



1.6.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS poudarja, da na število prejetih zadev, število zadev v delu in število zaključenih zadev v posameznem letu praktično nima vpliva. Kot že poudarjeno, namreč postopke zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja vodi na podlagi obvestil s strani zastopanih subjektov, ki bodisi zahtevajo uvedbo posameznega postopka ali pa prijavo terjatev v tovrstne postopke.

Število obravnavanih zadev na tem področju že nekaj let predstavlja izjemno povečan obseg dela na Državnem odvetništvu RS. Kot rečeno, je bilo v letu 2017 s tega področja v delu 21.974 zadev, kar pa pomeni daleč največ obravnavanih zadev na posameznem področju.

Na potek in trajanje tovrstnih postopkov Državno odvetništvo RS ne more vplivati, so pa ti praviloma dolgotrajni, zaključek zadeve na Državnem odvetništvu RS pa je odvisen od zaključka zadeve na sodišču. S tega vidika pa se je kot zelo dobra rešitev po ZFPPIPP izkazala možnost mediacije, ki je določena v 48. b členu ZFPPIPP. V postopku mediacije je po izkušnjah Državnega odvetništva RS primerno reševati prerekanе izločitvene pravice na nepremičninah. Glede na neurejeno stanje evidenc na področju nepremičnin, je namreč lastninska pravica evidentirana na stečajnega dolžnika, čeprav te nepremičnine v stečajni masi stečajnega dolžnika ni, lahko tudi zato, ker je ta nepremičnino že v preteklosti odtujil, do ureditve zemljiškoknjžnega stanja oziroma drugih ustreznih evidenc pa ni prišlo. Brez možnosti mediacije bi bil tako izločitveni upnik v primeru prerekanе izločitvene pravice primoran vložiti tožbo, temu pa se je s sporazumno razrešitvijo zadeve v postopku mediacije mogoče izogniti. Ker postopki po ZFPPIPP v primeru vložene tožbe trajajo še dlje, je možnost mediacije tudi ena od priložnosti za hitrejši zaključek postopkov zaradi insolventnosti, pa tudi manjšo obremenitev sodišč.

1.6.4.1 Izvajanje 12. člena ZDOdv v povezavi z ZIZ in ZDavP-2

Državno odvetništvo RS je že v uvodnem delu predmetnega poglavja pojasnilo, da bo o učinkih 12. člena ZDOdv mogoče govoriti šele v letu 2018, kljub vsemu pa že sedaj opozarja na problematiko, ki se bo ob uporabi navedenega člena zagotovo pojavila.

12. člen ZDOdv namreč določa, da v postopkih zaradi insolventnosti pri prijavi terjatev iz naslova obveznega pokojninskega in invalidskega zavarovanja ter obveznega zdravstvenega zavarovanja, za katere zakon določa, da jih je pristojna pobirati Finančna uprava Republike Slovenije, državno odvetništvo zastopa tudi Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ) in Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS), razen če se temu odpovešta.

Glede na dejstvo, da sta ZPIZ in ZZZS samostojni pravni osebi ter prihodki iz naslova prispevkov za obvezno zdravstveno in pokojninsko ter invalidsko zavarovanje niso prihodek Republike Slovenije, torej državnega proračuna, je potrebno terjatve iz tega naslova v insolventni postopek prijaviti ločeno od terjatev države.

Navedeno bo povzročilo dodatno administrativno delo, tako Finančni upravi RS, ki bo morala za vsakega upnika posebej izdelati seznam izvršilnih naslovov, kakor tudi Državnemu odvetništvu RS, ki bo vodilo tri ločene zadeve za istega stečajnega dolžnika. Ob upoštevanju trenutno veljavne zakonodaje namreč enotna prijava vseh terjatev ni mogoča.

12. člen Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju (ZZVZZ) določa, da je nosilec obveznega zavarovanja ZZZS, pri čemer 45. člen ZZVZZ nadalje določa, da se sredstva za obvezno zavarovanje zagotavljajo s prispevki, ki jih zavodu plačujejo zavarovanci, delodajalci in drugi zavezanci. Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da je upnik terjatev iz neplačanih prispevkov iz naslova obveznega zdravstvenega zavarovanja ZZZS in ne država oziroma Finančna uprava RS. V skladu z 59. členom ZZVZZ je ZZZS pooblastila glede obračunavanja, nadzora plačevanja in izterjave prispevkov, prenesel na Finančno upravo RS, kar pa ne dopušča zaključka, da s tem na Republiko Slovenijo prenese tudi terjatev iz naslova neplačanih prispevkov. Tako povsem upravičeno Finančna uprava RS na podlagi 59. člena ZZVZZ in 3. člena ZDavP-2 odmerja in izterjuje neplačane prispevke za ZZZS. Navedeno velja tudi za prispevke ZPIZ, saj 158. in 159. člen Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-2) določata, da se prispevki za obvezno zavarovanje plačujejo zavodu, pobira pa jih Finančna uprava RS.

Glede na navedeno, predvsem pa zaradi vprašanja zakonitosti v korist Republike Slovenije ustanovljene zastavne pravice za terjatve iz naslova obveznih prispevkov, katerih nosilca sta ZZZS in ZPIZ, Državno odvetništvo RS meni, da je smiseln premislek o spremembi zakonodaje v smeri, ki bi omogočala in zagotavljala enotno prijavo terjatev v postopkih zaradi insolventnosti za vse tri upnike (torej tako za Republiko Slovenijo, ZPIZ in ZZZS), predvsem pa, da bi zakonske določbe že v postopkih izvršbe in zavarovanja zagotovile ustrezno podlago za pridobitev zastavne pravice v korist Republike Slovenije tudi za terjatve, katerih nosilca sta ZZZS in ZPIZ. Navedeno bi tako tudi v celoti predstavljalo zakonit pravni naslov za prijavo ločitvene pravice v insolvenčnih postopkih.

Z ustrežno spremembo zakonodaje bi se izognili nepotrebnemu dodatnemu administrativnemu delu, zagotovili bi ustrezno zakonsko podlago za ustanovitev zastavnih pravic v korist Republike Slovenije in s tem tudi ustrezen pravni naslov za prijavo ločitvene pravice.

1.6.4.2 Večje število izdanih sklepov o začetku stečajnega postopka nad istim subjektom

V praksi se je že večkrat izpostavilo vprašanje glede prijavljanja terjatev v stečajni postopek v primerih, ko dolžnik zoper sklep o začetku postopka vložil pritožbo, višje sodišče pa ji ugodil in sklep razveljavil, v ponovnem postopku pa sodišče prve stopnje sklep o začetku postopka izda ponovno. Enoznačnega odgovora na vprašanje, ali je terjatev v tem primeru potrebno prijaviti ponovno ali pa se štejejo za prijavljene že s prvo prijavo, ZFPPIPP ne določa, pri čemer je v sklepu o začetku postopka, izdanem v ponovljenem postopku, določeno, da se stečajni postopek začne z dnem izdaje drugega sklepa in tudi v oklicu o začetku stečajnega postopka je trimesečni rok za prijavo terjatve štet od izdaje sklepa v ponovljenem postopku.

V drugem odstavku 244. člena ZFPPIPP je določeno, da če je sklep o začetku stečajnega postopka na podlagi pritožbe razveljavljen, v ponovnem postopku pa je sodišče znova izdalo sklep o začetku stečajnega postopka, velja, da so nastale posledice začetka stečajnega postopka z dnem, ko je bil objavljen oklic o začetku stečajnega postopka na podlagi prvega sklepa o začetku stečajnega postopka. V nadaljnjih pododdelkih so navedene pravne posledice stečaja, v katerih pa za terjatve upnikov ni določeno, da že prijavljene terjatve ni treba ponovno prijaviti. Prav tako med določbami ZFPPIPP, ki

določajo pravila za prijavo terjatev, ni posebnega pravila, da bi terjatve, ki so bile prijavljene na temelju prvega sklepa o začetku stečajnega postopka oziroma oklica, veljale za prijavljene tudi v primeru, če sodišče izda nov sklep o začetku stečajnega postopka in oklic za prijavo terjatev. Takšno posebno pravilo o prijavi in plačilu terjatev določa 289. člen ZFPPIP, po katerem se terjatve, ki so bile prijavljene v postopek prisilne poravnave, štejejo za prijavljene v stečajnem postopku in jih ni treba ponovno prijaviti.

Državno odvetništvo RS glede na navedeno opozarja, da takšna nedoslednost v zakonu ne zagotavlja pravne varnosti, saj omogoča različno tolmačenje zakonskih določb in ima lahko negativne posledice za upnike (ponovno plačilo sodnih taks, stroški sestave in vlaganja prijav,...), zaradi česar bi veljalo navedeno upoštevati ob spremembi zakonodaje.

1.6.4.3 Prevzem premoženja

V skladu z določbo 374. člena ZFPPIPP je Republika Slovenija prevzemnica premoženja v dveh korakih:

- prvič kot upnica v stečajnem postopku, zanjo pa v njenem imenu mnenje po navodilu zastopanega subjekta poda Državno odvetništvo RS;
- drugič v primeru, ko upniki ali družbeniki ne privolijo v prevzem premoženja in se premoženje glede na vrsto prenese na Republiko Slovenijo, in sicer če gre za nepremičnino, ki ne leži na območju Republike Slovenije, če je nepremičnina onesnažena ali pa če gre za odpadke in stečajna masa ne zadošča za kritje stroškov sanacije. V teh primerih država prevzema premoženja ne more odkloniti, lahko pa odkloni prevzem drugega premoženja (razen nepremičnin in denarnega dobroimetja).

Na navedeno pravno problematiko je Državno odvetništvo RS opozorilo že v letu 2016, pri čemer po trenutno še vedno veljavni ureditvi o prevzemu premoženja odločajo posamezni nosilci oziroma skrbniki terjatev, kar pa se je v praksi že večkrat izkazalo za neustrezno.

Premoženje, ki je predmet prevzema, namreč pogosto ne sodi v »delovno področje« nosilca oziroma skrbnika terjatve. Tako sedaj o tem, ali bo država za poplačilo terjatve prevzela določeno premoženje, odloča posamezni državni organ, ki ima terjatev zoper dolžnika v insolvenčnem postopku. Težave se pojavljajo tudi pri upravljanju prevzetega premoženja, zato bi bilo smiselno, da bi s tovrstnim premoženjem upravljal **centralni organ**, tudi zaradi zagotavljanja preglednosti prevzetega premoženja in gospodarnega ravnanja z njim.

1.7 Nepravdni postopki

1.7.1 Uvod

V zadevah, ki se rešujejo po določbah Zakona o nepravdnem postopku (ZNP), Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo zlasti v postopkih ureditve premoženjskih razmerij, postopkih za določitev odškodnine, postopkih za ureditev razmerij med solastniki itd. Pri tem gre bodisi za zadeve, za katere že ZNP določa, da se rešujejo v nepravdnem postopku, ali pa gre za uporabo določb ZNP v drugih zadevah, za katere z zakonom ni izrecno določeno, da se obravnavajo v nepravdnem postopku, pa jih glede na naravo ni mogoče obravnavati v drugem postopku.

Nepravdni postopek se v skladu s 1. členom ZNP začne na predlog ali po uradni dolžnosti, če tako določa zakon.

1.7.1.1 Zapuščinski postopki

Državno odvetništvo RS v zapuščinskih postopkih zastopa Republiko Slovenijo v naslednjih zadevah:

- na podlagi drugega odstavka 130. člena Zakona o dedovanju (ZD) se zapuščina, v kolikor se po preteku enega leta od objave oklica dedičem ne zgledi noben dedič, razglasi za lastnino Republike Slovenije in izroči pristojnemu organu Republike Slovenije (**kaduciteta**). Zapuščina postane last Republike Slovenije tudi, če se vsi dediči odpovedo dedovanju;
- na podlagi 128. člena ZD se **dedovanje premoženja** osebe, ki je uživala pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu, **omeji** do višine vrednosti prejete pomoči, če ni v predpisih o socialnem varstvu določeno drugače. Ta omejitev se izvede tako, da postane del zapustnikovega premoženja, ki ustreza vrednosti prejete pomoči, do katere se dedovanje omeji, lastnina Republike Slovenije, če se je pomoč financirala iz proračuna Republike Slovenije. Premoženje, ki postane lastnina Republike Slovenije, se s sklepom izroči pristojnemu organu Republike Slovenije;
- če je zapustnik premoženje z oporoko zapustil Republiko Sloveniji, je ta **dedič** v zapuščinskem postopku;
- Državno odvetništvo RS v zapuščinskih postopkih prijavlja terjatve, ki jih ima Republika Slovenija do pokojnika, njihovo plačilo pa terja od zapustnikovih dedičev; najpogosteje **prijavlja terjatve** Ministrstva za finance iz naslova neplačanih davkov.

1.7.1.2 Postopki za razdružitev solastnine

Solastninska skupnost lahko nastane po volji strank ali na pa podlagi zakona, v vsakem primeru pa zaradi nasprotujočih si interesov udeležencev (solastnikov) med njimi pogosto povzroča nesoglasja in spore, tako v zvezi z rednim vzdrževanjem stvari, njihovo uporabo, razpolaganjem ipd.

Pri tem so predmet postopkov za razdružitev solastnine običajno **kmetijska zemljišča**, Državno odvetništvo RS pa v teh primerih zastopa Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov (SKZG). Državno podjetje SiDG – Slovenski državni gozdovi d. o. o. Državno odvetništvo RS zastopa v primerih, ko je nepremičnina po vrsti rabe **gozd**.

Upravljalci državnega premoženja so za Republiko Slovenijo SKZG, Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (DRSI), Direktorat za civilno letalstvo in ministrstvo, pristojno za javno upravo.

Po 118. členu ZNP mora predlog za delitev nepremičnine vsebovati zemljiškoknjižne podatke oziroma mu je potrebno priložiti listine, s katerimi se dokazuje lastninska pravica na nepremičnini, če ta ni vpisana v zemljiško knjigo.

1.7.1.3 Zemljiškoknjižni postopki

Državno odvetništvo RS kot zastopnik Republike Slovenije najpogosteje vlaga zemljiškoknjižne predloge za **vknjižbo lastninske pravice** na zemljiščih, uporabljenih za gradnjo javnih cest ali na podlagi pogodbe o prenosu kmetijskih zemljišč iz občin. Veliko predlogov se nanaša tudi na vknjižbo lastninske pravice na stanovanjih in poslovnih objektih, prav tako pa Državno odvetništvo RS vknjižuje neprave stvarne služnosti oziroma predlaga izbrise zastavnih pravic. Z uvedbo sistema e-ZK vse predloge vlaga v elektronski obliki.

Sodišča Državnemu odvetništvu RS vročajo tudi zemljiškknjižne sklepe v postopkih, kjer Republika Slovenije ne nastopa kot stranka postopka. V tovrstnih zadevah Državno odvetništvo RS sklep posreduje upravljalcu premoženja; v kolikor je zoper sklep potrebno vložiti pravno sredstvo, Državno odvetništvo RS to stori na podlagi usmeritvenih navodil zastopanega subjekta, ki razpolaga z vsemi podatki o predmetni zadevi in razlogi nepravilnosti posameznega vpisa.

1.7.1.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo v postopkih določitve odškodnine za razlaščena zemljišča.

V skladu z določbo 97. člena ZNP sodišče odloča o odškodnini, če je z zakonom določeno, da se odškodnina določi v nepravdnem postopku. Postopek se začne na predlog upravičenca do odškodnine ali po uradni dolžnosti na podlagi obvestila upravnega organa, da med udeleženci postopka ni bil dosežen sporazum o višini odškodnine.

Državno odvetništvo RS tako v nepravdnem postopku vložijo predlog za določitev odškodnine v tistih primerih, ko so razlastitveni postopki pravnomočno končani in je na podlagi odločbe upravnega organa pravnomočno odločeno o razlastitvi nepremičnin, v upravnem postopku pa ni prišlo do sklenitve sporazuma glede odškodnine. Če v razlastitvenem postopku razlastitveni upravičenec in zavezanec ne skleneta sporazuma o odškodnini oziroma nadomestilu, upravni organ, skladno z drugim odstavkom 104. člena Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1), napoti stranke za odmero odškodnine na sodišče.

1.7.1.5 Drugi nepravdni postopki

Državno odvetništvo RS zastopa Republiko Slovenijo tudi v postopkih za določitev nujne poti, v mejnih postopkih, v skladu z ZVetL pa tudi v postopkih za vzpostavitev etažne lastnine in določitev pripadajočega zemljiška k stavbi.

Na tem področju Državno odvetništvo RS v letu 2017 ni beležilo posebnosti in jih iz tega razloga v nadaljevanju tudi ne izpostavlja.

1.7.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo 10.146 zadev, kar je 8,8 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je prejelo 11.131 tovrstnih zadev.

Skupno je imelo leta 2017 na tem področju v delu 16.534 zadev, kar je dva odstotka manj kot v letu 2016, ko je imelo v delu 16.880 zadev.

Na dan 31. 12. 2017 je bilo zaključenih (rešenih) 10.110 zadev, odprtih (nerešenih) pa 6.399 zadev.

Preglednica 5: Število prejetih in vloženih predlogov v letu 2017 in 2016 zbirno in v letu 2017 po posameznih organizacijskih enotah v letu 2017

	ZBIRNO		2017								
	2017	2016	LJ	CE	KP	KR	MB	MS	NG	NM	PT
Predlog za določitev odškodnine	53	93	16	1	6	2	7	1	1	18	1
Predlog za ločitev zapuščine	7	8	2	0	0	0	4	0	0	1	0
Predlog za uvedbo zapuščinskega postopka	16	29	6	0	3	0	1	0	4	2	0
Predlog za omejitev dedovanja	1.058	1.237	189	22	68	86	224	233	41	70	125
Prijava v zapuščinski postopek	710	473	134	100	65	78	103	68	46	78	38
Predlog za razglasitev mrtvega	11	12	6	0	2	0	0	0	1	2	0
Predlog za razdružitev solastnine	38	31	13	3	11	0	3	1	1	3	3
Kaduciteta (zapuščina brez dedičev)	308	339	84	32	45	22	40	20	36	24	5
Zemljiškknjižni predlog	4.315	4.403	1.097	317	349	353	575	377	297	626	324

1.7.2.1 Zapuščinski postopki:

Državno odvetništvo RS je leta 2017 prejelo 710 predlogov za **prijavo terjatev v zapuščino**, kar je 50,1 odstotkov več kot leta 2016, ko je prijavilo terjatve v 473 zadevah, glede na leto 2015 pa je teh postopkov v letu 2017 za kar 230,2 odstotkov več.⁶³

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo sedem **predlogov za ločitev zapuščine**, kar je 12,5 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je bilo teh predlogov osem; pripad zadev, v katerih Državno odvetništvo RS poda **predlog za omejitev dedovanja**, pa je v obdobju zadnjih petih let najnižji, s 1.058 vloženimi predlogi pa je glede na leto 2016, ko je bilo teh predlogov 1.237, nižji za 14,5 odstotkov.

Republiko Slovenijo je Državno odvetništvo RS v letu 2017 zastopalo tudi v 308 novih zadevah, ki se nanašajo na **zapuščino brez dedičev (kaduciteta)**, kar je 9,1 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je bilo teh zadev 339.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo 16 **predlogov za uvedbo zapuščinskega postopka** (kar je za skoraj polovico manj kot v letu 2016) in 11 predlogov, da na sodišče vložijo **predlog za razglasitev mrtvega**, kar je primerljivo letu 2016, ko je razglasitev osebe za mrtvo predlagalo v 12 zadevah.

1.7.2.2 Postopki za razdružitve solastnine

Leta 2017 je Državno odvetništvo RS vložilo 38 **predlogov za razdružitve solastnine**, kar je 22,6 odstotkov več kot v letu 2016, ko je vložilo 31 takšnih predlogov.

1.7.2.3 Zemljiškoknjižni postopki

Državno odvetništvo RS je leta 2017 vložilo 4.315 **zemljiškoknjižnih predlogov**, kar je dva odstotka manj kot v letu 2016, ko je vložilo 4.403 predloge. Od tega je sedežno Državno odvetništvo RS v Ljubljani vložilo 1.097 zemljiškoknjižnih predlogov, kar pomeni četrtno vseh novih zadev s tega področja.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo tudi 3.320 **zemljiškoknjižnih sklepov**, ki jih sodišča izdajo po uradni dolžnosti, pri čemer je glede na leto 2016, ko je tovrstnih sklepov prejelo 4.160, v letu 2017 pripad tovrstnih zadev za 20,2 odstotkov manjši.

1.7.2.4 Odškodninski postopki za razlaščena zemljišča

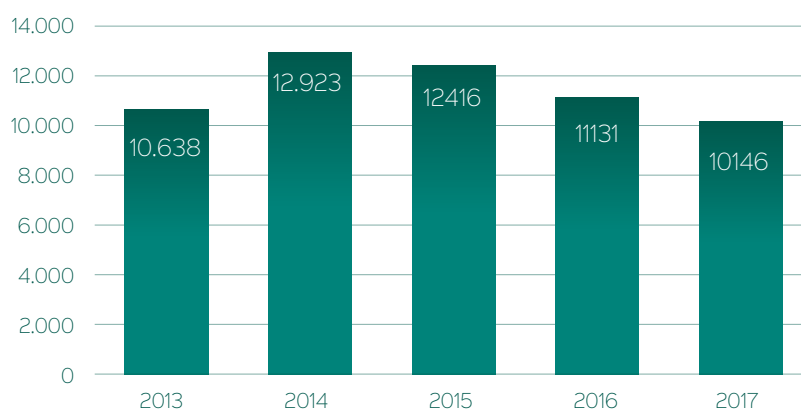
V letu 2017 je Državno odvetništvo RS vložilo 53 **predlogov za določitev odškodnine**, kar je 43 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je teh predlogov vložilo 93.

1.7.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Število vseh novih nepravdnih zadev, prejetih v letu 2017, je najnižje v obdobju zadnjih petih let, še vedno pa, kot vsa leta doslej, število prejetih zadev na tem področju predstavlja področje z drugim največjim pripadom, in sicer za prejetimi upravnimi zadevami.

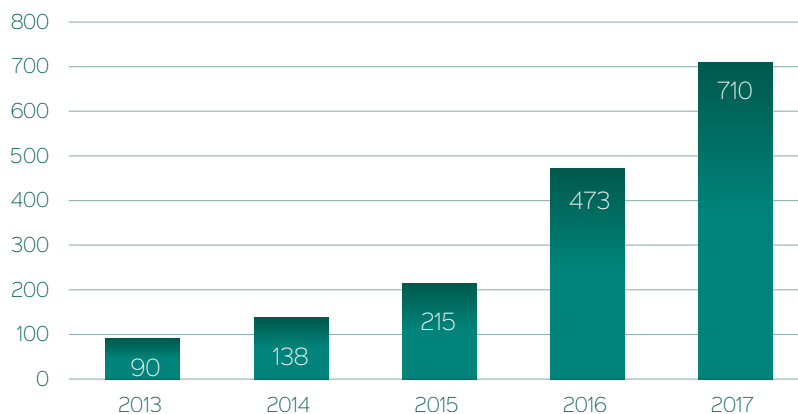
Število obravnavanih zadev (16.534) predstavlja področje s tretjim največjim številom zadev v delu.⁶⁴

⁶³ V letu 2015 je namreč tovrstnih predlogov prejelo 215. ⁶⁴ Takoj za področjem insolvenčnih postopkov in postopkov prisilnega prenehanja (21.974 zadev) ter postopkov izvršbe in zavarovanja (17.593 zadev).

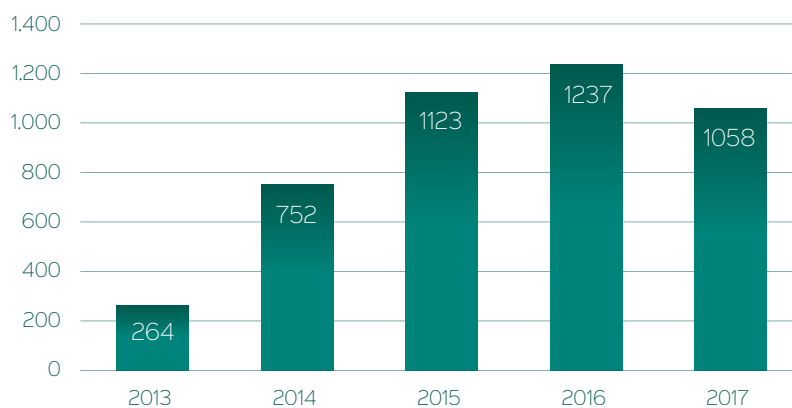
Graf 8: Število prejetih zadev na nepravdnem področju v obdobju 2013 – 2017

1.7.3.1 Zapuščinski postopki:

Že nekaj let strmo narašča število prijav v zapuščinske postopke. Če je Državno odvetništvo RS v letu 2015 prijavilo terjatve v 215 zadevah, je bilo tovrstnih zadev v letu 2016 že 473, v letu 2017 pa že kar 710.

Graf 9: Število predlogov za prijavo terjatev v zapuščinske postopke v obdobju 2013 – 2017

Prvič v obdobju zadnjih petih let se je zmanjšal pripad zadev s področja omejitev dedovanja. Državno odvetništvo RS je v letu 2015 teh predlogov vložilo 1.123, v letu 2016 jih je vložilo 1.237, v letu 2017 pa 1.058, kar pomeni 14,5 odstotkov manj kot leto poprej. Navedeno je mogoče pripisati dejstvu, da je konec leta 2016 začela veljati novela Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o dedovanju (ZD-C),⁶⁵ po kateri se država in občina v primerih, ki jih določa zakon, lahko odpovesta pravici do vračila socialne pomoči.

Graf 10: Število predlogov za omejitev dedovanja v obdobju 2013 – 2017

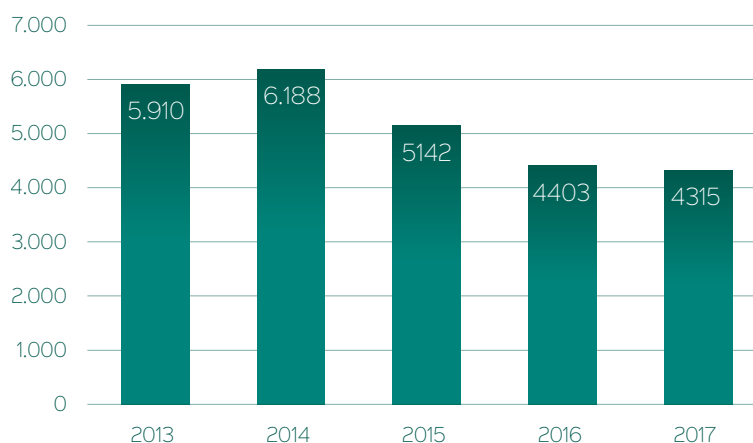
⁶⁵ Uradni list RS, št. 63/2016 z dne 7. 10. 2016.

Trend zmanjševanja novih zadev je opaziti tudi v t. i. kaducitetnih postopkih. Navedeno gre pripisati dejstvu, da se zaradi omenjene spremembe ZD, ki občini in državi dopušča odpoved omejitvi dedovanja, dediči dedovanju ne odpovedujejo tako pogosto, kot so se nekdanj.

1.7.3.2 Zemljiškoknjižni postopki

Število vloženih zemljiškoknjižnih predlogov v letu 2017 (4.315 predlogov) predstavlja kar 42,5 odstotkov vseh zadev, ki jih je Državno odvetništvo RS prejelo na področju nepravdnih postopkov (10.146), pri čemer pa število vloženih predlogov v zadnjih letih upada.

Graf 11: Število zemljiškoknjižnih predlogov v obdobju 2013 – 2017

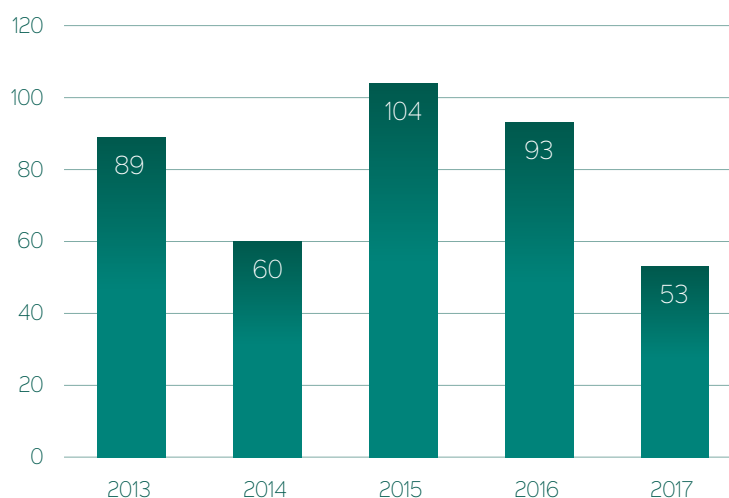


1.7.3.3 Odškodninski postopki za razlašena zemljišča

Leta 2017 je Državno odvetništvo RS vložilo 53 predlogov za določitev odškodnine, kar je 43 odstotkov manj kot v letu 2016. Analiza zadnjih let pokaže, da je tovrstnih zadev iz leta v leto manj, saj je v letu 2017 glede na leto 2015, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 104 predloge za določitev odškodnine, teh zadev za več kot polovico manj.

Navedeno je mogoče pripisati dejstvu, da je v zadnjih letih manj razlastitvenih postopkov,⁶⁶ pa tudi temu, da si Državno odvetništvo RS močno prizadeva sporazum o višini odškodnine skleniti že tekom samega razlastitvenega postopka.

Graf 12: Število predlogov za določitev odškodnine za razlašena zemljišča v obdobju 2013 - 2017



⁶⁶ Razlogi za manjše število razlastitvenih postopkov so predstavljeni v poglavju »Razlastitvene zadeve«.

1.7.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in predlogi Državnega odvetništva RS

1.7.4.1 Zapuščinski postopki

1.7.4.1.1 Republika Slovenija kot dedič, prijave terjatev in omejitve dedovanja

Predmet zapuščine so nepremičnine, premičnine in pravice, pri čemer je zapuščina lahko obremenjena s terjatvami. Po pridobitvi zapuščine zato nastajajo različni dejanski in pravni problemi, določiti pa je tudi potrebno, kdo podedovano premoženje dobi v upravljanje in kako ravnati v primeru prezadolžene zapuščine. Problematične so zlasti tiste zapuščine, v katerih se vsi dediči odpovedo dedovanju, ker vedo, da je zapuščina prezadolžena. V takšnih primerih država kot pravna naslednica tudi vstopa v pravdne ali izvršilne postopke, ki so bili v teku zoper zapustnika, z zahtevki za plačilo terjatev pa se pojavljajo tudi drugi upniki, ki zoper zapustnika še niso začeli sodnih postopkov.

V zvezi z udeležbo Državnega odvetništva RS v zapuščinskih postopkih je treba izpostaviti, da gre za **izjemno raznoliko pravno in dejansko problematiko**, ki jo je potrebno reševati glede na situacijo vsakega konkretnega zapuščinskega postopka in glede na premoženjsko stanje dedičev oziroma obseg zapuščine posebej. V teh zadevah je izjemno pomembno, da Državno odvetništvo RS pravočasno razpolaga s podatki o obsegu zapuščine, o vrsti in višini prijavljenih terjatev ter številu upnikov, da lahko Državno odvetništvo RS potem v sodelovanju z zastopanimi subjekti v postopku poda najbolj optimalno izjavo ali pa sklene sporazum o poplačilu terjatev z dediči oziroma sporazum o razdelitvi zapuščine, vključno z ostalimi morebitnimi upniki.

V kolikor bi zapuščina ali del zapuščine predstavljala za Republiko Slovenijo preveliko breme, se Državno odvetništvo RS prevzemu zapuščine v zapuščinskem postopku, seveda v dogovoru z zastopanim subjektom, tudi odpove. Državno odvetništvo RS ugotavlja, da v zapuščinskem postopku dediči dolg v primeru, če gre za manjše zneske, pogosto priznajo kot nesporen in v takšnem primeru terjatev prostovoljno poravnajo še v fazi zapuščinskega postopka oziroma po izdaji sklepa o dedovanju. V kolikor pa so prijavljene terjatve po višini večje od vrednosti zapuščine, dediči podajo izjave, da se dedovanju odpovedujejo.

V letu 2017 so se že pokazali **prvi učinki novele ZD-C**, ki je uzakonila tudi možnost, da se Republika Slovenija lahko odpove pravici do vračila socialne pomoči, če bi premoženje, ki bi postalo njena last predstavljalo zanjo breme ali bi zaradi upravljanja ali razpolaganja s to lastnino imela nesorazmerne stroške. Državno odvetništvo RS ugotavlja, da se Republika Slovenija praviloma odpove pravici do vračila pomoči v vseh primerih, ko bi prejela le manjši delež na nepremičnini. V vseh takih primerih je odpoved vsekakor ekonomsko upravičena, saj bi praviloma že stroški cenitve v primeru delitve solastnine presegali vrednost solastninskega deleža.

V skladu z načelom zakonitosti in upoštevanje svoje pristojnosti je tudi v letu 2017 Državno odvetništvo RS uveljavljalo omejitve dedovanja premoženja oseb, ki so uživale pomoč v skladu s predpisi o socialnem varstvu. Pravna podlaga za tovrstno omejitev dedovanja premoženja osebe je 128. člen ZD, 129. člen ZD pa omogoča, da se lahko Republika Slovenija v treh mesecih od dneva, ko je bila obveščena o uvedenem dedovanju, odpove pravici do povračila te pomoči, če so zapustnikovi dediči, njegov zakonec ali njegovi otroci sami potrebni pomoči.

S podatki, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni pogoji za omejitev dedovanja, razpolaga Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, ki o tem obvešča Državno odvetništvo RS. Posamezni centri za socialno delo pa so dolžni odgovorno odločati o tem, komu dodelijo proračunska sredstva v smislu denarne pomoči oziroma varstvenega dodatka, pa tudi ugotoviti, ali jih je morebiti prejela neupravičena oseba. Tako se v družbi dosega t. i. socialna pravičnost, ki pomeni, da pomoči iz javnih sredstev ne prejema nekdo, ki ob smrti zapusti premoženje velike vrednosti.

Zadeve, v katerih Državno odvetništvo RS prijavlja terjatve v zapuščinski postopek oziroma predlaga omejitve dedovanja, terjajo številne **dodatne aktivnosti Državnega odvetništva RS**. Po prejemu obvestila sodišča, da je bil zapustnik prejemnik denarne socialne pomoči, je namreč treba pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti pridobiti podatke o tem, koliko navedena terjatev znaša. Hkrati je potrebno pridobiti ustrezen izpisek Geodetske uprave

Republike Slovenije o tem, katere nepremičnine so bile v lasti zapustnika in kakšna je njihova ocenjena vrednost. Ker v zapuščino praviloma spadajo stavbe in stavbna zemljišča, kmetijska zemljišča in gozdovi, Državno odvetništvo RS pogosto nastopa kot koordinator med bodočimi upravljalci nepremičnin, ki naj bi bile predmet omejitve, in dediči o tem, na katere nepremičnine, naj sodišče omeji dedovanje. Dediči se tudi pogosto in nenapovedano, zlasti na območju delovanja zunanjih oddelkov, kar osebno zglasijo na Državnem odvetništvu RS, z namenom vložitve prošnje oziroma predloga za odpust obveznosti po določbah 129. člena ZD, na podlagi katerih se Republika Slovenija ali občina, iz proračuna katerih se je financirala pomoč zapustniku v skladu s predpisi o socialnem varstvu, do konca zapuščinske obravnave lahko odpovesta pravici do povračila te pomoči, če so zapustnikovi dediči njegov zakonec ali njegovi otroci, ki so sami potrebni pomoči; ravno tako zapustniki želijo skleniti dogovor oziroma ustrezen sporazum o načinu omejitve dedovanja in/ali obročnem poplačilu terjatve; prav tako uveljavljajo svoje terjatve do zapuščine in vlaganja v nepremičnine, ki spadajo v zapuščino, z namenom ureditve neurejenih lastniških razmerij, ko je zapustnik le še formalni zemljiškoknjižni lastnik določene nepremičnine, saj je že pred tem z njo razpolagal s kakšnim pravnim poslom ipd. V nadaljevanju postopka, ko Državno odvetništvo RS prejme sklep o dedovanju, in so predmet omejitve tudi nepremičnine, je potrebno pri pristojnih občinah zanje pridobiti potrdila o namenski rabi zemljišča in jih skupaj s sklepom o dedovanju ter zemljiškoknjižnim sklepom o vpisu lastninske pravice na Republiko Slovenijo poslati pristojnim upravljalcem nepremičnin. Če so predmet omejitve tudi denarna sredstva na računih pri bankah in neizplačana pokojnina ali vrednostni papirji, Državno odvetništvo RS po pravnomočnosti sklepa o dedovanju poskrbi tudi za ustrezna prenakazila teh sredstev.

1.7.4.1.2 Kaduciteta

V zapuščinskem postopku je z novelo ZD-C v 142.a členu določeno, da Republika Slovenija, ki ji je bila izročena zapuščina brez dedičev, ne odgovarja več za dolgove zapustnika, saj so imeli upniki v šestmesečnem oklicnem roku možnost predlagati prenos zapuščine v stečajno maso. Če upniki tega niso storili, sodišče zapuščino prenese na državo, ki za zapustnikove dolgove, na podlagi navedenega določila ZD, ne odgovarja.

V praksi se dogaja, da država po navedeni določbi pridobi v last nepremičnine, na katerih so vknjižena bremena (hipoteke), saj novela ZD-C v zakon **ni vnesla določila o izbrisu bremen po uradni dolžnosti**.

Zapuščinsko sodišče ima v določilu 216. člena ZD pravno podlago za odreditev vpisa lastninske pravice v korist Republike Slovenije, saj gre za vpis, ki je potreben, da se nepremično premoženje izroči oziroma dejansko prenese na državo. Nima pa sodišče pravne podlage za odreditev izbrisa bremen na izročeni nepremičninah po uradni dolžnosti, tako kot ga ima na primer izvršilno sodišče, ki na podlagi določila prvega odstavka 192. člena ZIZ zemljiški knjigi po uradni dolžnosti odredi tako vpis lastninske pravice v korist kupca, kot tudi izbris zastavnih pravic na prodanih nepremičninah. Stališče, da zapuščinsko sodišče te pravice nima, je zavzela tudi sodna praksa, ko je Državno odvetništvo RS predlagalo izdajo dopolnilnega sklepa zaradi izbrisa hipoteke na izročeni nepremičnini.⁶⁷

Glede na navedeno pravno praznino ZD bodo v bodoče spet **potrebne spremembe zakonodaje tega področja**.

Državno odvetništvo RS v zvezi s postopki kaducitete opozarja še na problematiko, vezano na določbi 142. a in 142. b člena ZD v primerih, ko gre za kaduciteto po osebi, ki je pokojna že več let in ki že po naravi stvari ne more imeti dolgov (oziroma upniki ne terjatev), ki ne bi bili zastarani (oseba umrla npr. leta 1935). Ne glede na to, so sodišča v primeru, da se po izvedenem postopku na podlagi 130. člena ZD, ki traja najmanj eno leto, ugotovi, da pokojni nima dedičev, dolžna izvesti še postopek ugotavljanja morebitnih upnikov po 142. a členu ZD, ki pa traja najmanj še dodatnih šest mesecev. Navedeno seveda pomeni dodatno delo za sodišča in daljše trajanje postopkov, ki so sami sebi namen.

V omenjeni noveli ZD-C je na novo urejena tudi odgovornost dediča in Republike Slovenije za zapustnikove dolgove. Veljati je začela 22. 10. 2016, z dnem njene uveljavitve pa so prenehale veljati določbe ZFPPIPP, ki so urejale postopek stečaja zapuščine. V prehodnih in končnih določbah ZD-C je namreč določeno, da se po določbah ZFPPIPP dokončajo le tisti postopki stečaja zapuščine, ki so se začeli do uveljavitve ZD-C. Glede na nerodno formulacijo 18. člena ZD-C ter glede

⁶⁷ Sklep Okrajnega sodišča v Celju opr. št. D 507/2015 z dne 3. 11. 2017.

na dejstvo, da se stečaj zapuščine začne šele z izdajo sklepa, s katerim sodišče odloči o začetku stečaja zapuščine brez dedičev, je Državno odvetništvo RS sodnike, ki vodijo zapuščinske postopke, opozorilo in pozvalo, naj postopajo v skladu z drugim odstavkom 142. člena ZD-C. Temu so sodišča sledila in v izogib morebitnim zapletom izdajajo obvestila o zapuščini brez dedičev oziroma oklic neznanim upnikom v smislu določbe 11. člena ZD-C, da bi se postopek lahko čim prej zaključil.

V letu 2017 so se tako že zaključili prvi postopki, ko je na Republiko Slovenijo po spremembi zakonodaje prešla zapuščina brez dedičev. V primeru, ko je zapuščina manjše vrednosti, upniki praviloma ne predlagajo stečaja zapuščine in Republika Slovenija pridobi neobremenjeno premoženje, saj za dolgove zapustnika po novem ne odgovarja več. V primeru prezadolžene zapuščine večje vrednosti pa upniki praviloma predlagajo stečaj zapuščine.

1.7.4.1.3 Razdružitve solastnine

V nepravdnih postopkih za razdružitve solastnine Državno odvetništvo RS izpostavlja, da gre v primerih, ko se postopki nanašajo na nepremičnine, ki so v solasti velikega števila solastnikov, **za izjemno obsežne in dolgotrajne postopke, povezane z visokimi stroški**. V teh postopkih je glede na namensko rabo nepremičnin, če gre za kmetijske, gozdne in stavbne površine, potrebno angažirati tudi različne sodne izvedence, ki najprej podajo oceno vrednosti nepremičnin ter nato še predlog razdružitve med posamezne solastnike. Zaradi angažiranja izvedencev, cenilcev različnih strok in geodetov so tudi stroški tovrstnih postopkov včasih nesorazmerno visoki glede na vrednost nepremičnin. Težava, ki nastopi v tovrstnih postopkih, je tudi ta, da Državno odvetništvo RS pogosto zastopa različne subjekte, katerih interesi se medsebojno nasprotujejo. Tako se nemalokrat zgodi, da **Državno odvetništvo RS nastopa kot mediator** med svojimi zastopanimi subjekti, katerih volja ni usklajena, s tem pa je njegovo delo močno oteženo.

Državno odvetništvo RS pričakuje, da bo tovrstnih postopkov v prihodnosti še več, saj je Republika Slovenija v zemljiški knjigi še vedno v mnogih primerih vpisana kot solastnica nepremičnin v idealnem deležu, takšno solastništvo pa onemogoča izključno rabo posameznega dela nepremičnine in tudi pogosto onemogoča morebitno razpolaganje s solastniškimi deleži, od katerih pa Republika Slovenija največkrat nima materialnih koristi.

1.7.4.1.4 Zemljiškknjižni postopki

Kot že poudarjeno, število v letu 2017 vloženi zemljiškknjižni predlogov (4.315) predstavlja več kot 40 odstotkov vseh zadev v nepravdnih postopkih, pri čemer so slednji po številu prejetih zadev (10.146) takoj za zadevami v upravnih postopkih.

Ker so tovrstni postopki eni od **najštevilčnejših**, kot takšni pomenijo veliko obremenitev in že vrsto let predstavljajo **povečan obseg dela na Državnem odvetništvu RS**, tudi upošteva dejstvo, da Državno odvetništvo RS vse tovrstne vpise opravlja preko e-ZK. Postopek vpisa je izredno formaliziran, zaradi česar je tovrstne zadeve mogoče obravnavati le ob dobrem poznavanju posameznih šifer postopkov. Zaradi pogostih tehničnih težav portala E-sodstvo pa je izvedba tovrstnih aktivnosti pogosto nemogoča oziroma jo je potrebno večkrat ponoviti. Poleg tega se je v praksi izkazalo, da v veliki večini primerov listinska dokumentacija za vknjižbo posamezne pravice, s katero razpolaga zastopani subjekt, pogosto ni ustrezna. Tako je potrebno še pred samo vknjižbo lastninske pravice izvesti postopek za vzpostavitev listine, ki bo kasneje ustrezna podlaga za vknjižbo lastninske pravice v zemljiško knjigo.

1.7.4.1.5 Odškodninski postopki za razlaščenca zemljišča

Državno odvetništvo RS se v okviru svoje poravnalne funkcije **zavzema za mirno rešitev sodnega spora za določitev odškodnine**, rešitev s sklenitvijo sodne poravnave med predlagateljem in nasprotno stranko pa je tudi sicer najbolj smotrna za Republiko Slovenijo. Skladno z določili ZNP v nepravdnih postopkih za določitev odškodnine namreč vse stroške nosi zavezanec za plačilo odškodnine – v konkretnih primerih torej Republika Slovenija.

Sodni postopki za določitev odškodnine po oceni Državnega odvetništva RS sicer potekajo **tekoče, vendar pa so dolgotrajni**, saj mora vrednost nepremičnine oceniti izvedenec, udeleženci pa imajo pravico, da se o tako izdelani cenitvi ustrezno opredelijo. Glede na navedeno je število tovrstnih zadev v delu veliko in zadeve ostajajo nerešene

vrsto let, Republiki Sloveniji pa zaradi dolgotrajnih postopkov na več sodnih stopnjah nastaja tudi velika škoda že zgolj zaradi plačevanja zamudnih obresti, ki tečejo od izdaje odločbe o razlastitvi v (predhodnem) upravnem postopku.

Državno odvetništvo RS izpostavlja, da bi bilo postopkov za določitev odškodnine bistveno več, če ne bi v razlastitvenih postopkih⁶⁸ Državno odvetništvo RS sklenilo številnih sporazumov o višini odškodnine. V tovrstnih postopkih Državno odvetništvo RS pogosto tudi predlaga, da kot drugi udeleženci v postopku sodelujejo še bivši imetniki stvarnih pravic, ki so bile v razlastitvenem postopku izbrisane, saj razlastitvena upravičenka imetnikom stvarnih pravic subsidiarno odgovarja do višine vrednosti razlašene nepremičnine. V primeru soglasja med Republiko Slovenijo kot predlagateljico, nasprotnim udeležencem in bivšim imetnikom stvarnih pravic kot drugim udeležencem, Državno odvetništvo RS sklene sporazum o odškodnini, po katerem se del odškodnine oziroma celotna odškodnina, če le-ta presega višino še obstoječe terjatve, nakaže neposredno imetniku stvarnih pravic, ne pa nasprotnemu udeležencu, ki je sicer upravičenec do odškodnine za razlašeno nepremičnino. Na takšen način se dokončno rešijo vsa premoženjskopravna razmerja med vsemi strankami v zvezi z razlašeno nepremičnino.

Državno odvetništvo RS opozarja, da je **zakonodaja na področju določitve odškodnin za razlašeno zemljišče nekonsistentna**, pri čemer ostajajo odprta vprašanja v zvezi z določitvijo odškodnine za razlašeno zemljišče v nepravdnem postopku oziroma določitev uporabnine v pravnem postopku, ko je prišlo do odvzema posesti nepremičnine pred formalno izvedbo razlastitvenega postopka, torej v primerih, ko je bil odvzem zemljišč v javno korist v preteklosti iz različnih razlogov izvršen brez pravne podlage oziroma brez predhodno izvedenih ustreznih postopkov (rekonstrukcije cest, gradnja mejnih prehodov ob osamosvojitvi, poseg v zemljišča izven predvidenega ureditvenega načrta ob gradnji avtoceste ipd). Odprta ostajajo vprašanja v zvezi z nastankom zamude razlastitvenega upravičenca s plačilom odškodnine, glede višine obresti kot posledice te zamude, glede določitve akontacije itd. Negotovo pravno varstvo je posledica neustrezne zakonodaje, ki ureja nadomestilo za zemljišča, odvzeta za potrebe javne koristi, in ki je bila v obdobju od leta 1980 kar štirikrat spremenjena oziroma je celo različno urejena v drugem predpisu⁶⁹, **kar ne omogoča pravne varnosti in se tudi izkazuje v neenotni sodni praksi**. Pravna podlaga, kot jo določa sedaj veljavni Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (ZUPUDPP), pa je še posebej nedorečena, saj po uveljavitvi ZUPUDPP še niso bili sprejeti ustrezni podzakonski akti, ter prav tako pa še ni sodne prakse glede upoštevanja določb 53., 55. in 56. člena ZUPDUPP.

V sodnih postopkih tako Državno odvetništvo RS ugotavlja neusklajeno sodno prakso različnih sodišč, zaradi česar obstaja velika negotovost, katere kriterije oziroma izhodišča za odškodnino bo uporabilo sodišče v posamičnem primeru. Z vidika enakega obravnavanja in varovanja ustavne pravice iz 69. člena Ustave RS je navedeno vsekakor problematično. Posamezni razlastitveni zavezanci napovedujejo tožbe pred ESČP, ki je v posamičnih primerih zoper druge države že določilo dodatno višjo odškodnino s kaznovalno noto preprečiti državam protipravno poseganje v lastninsko pravico posameznika. S pristojnimi izvajalci odkupov zemljišč (DRSI, DARS d. d. in DRI d. o. o.) je bila že večkrat ugotovljena podnormiranost in nedorečenost tako ZUreP-1 kot tudi ZUPUDPP. Pomanjkljive zakonske določbe sedaj zapolnjuje sodna praksa, kot rečeno, pa ne vedno enotno in enako.

⁶⁸ Ki bodo obravnavani v naslednjem poglavju. ⁶⁹ Zakon o razlastitvi in prisilnem prenosu nepremičnin (Uradni list RS, št. 5/1980), Zakon o stavbnih zemljiščih (Uradni list RS, št. 18/1984), Zakon o urejanju prostora (Uradni list RS, št. 110/2002) ter Zakon o umeščanju prostorskih ureditev državnega pomena v prostor (Uradni list RS, št. 80/2010).

1.8 Postopki razlastitev

1.8.1 Uvod

Državno odvetništvo RS predlaga razlastitev po pooblastilu Vlade Republike Slovenije, na podlagi katerega jo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve ali omejitve lastninske pravice, ki jih vodijo upravni organi, pristojni za odločanje o razlastitvah nepremičnin v javno korist, predvsem **zaradi gradnje državnih cest**, ki jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodita Direkcija Republike Slovenije za infrastrukturo (DRSI) in Družba za avtoceste v Republiki Sloveniji, d. d. (DARS).⁷⁰

Prav tako je Državno odvetništvo RS pooblaščen, da Republiko Slovenijo zastopa v vseh upravnih postopkih zaradi razlastitve, ki jih vodijo upravni organi, pristojni za odločanje o razlastitvah nepremičnin, ki jih Republika Slovenija potrebuje **za gradnjo mejnih prehodov** in jih v imenu in za račun Republike Slovenije vodi Ministrstvo za javno upravo.

Poleg tega je Državno odvetništvo RS pooblaščen oziroma ga lahko Vlada pooblasti tudi za zastopanje Republike Slovenije **v drugih razlastitvenih zadevah, kot so npr. razlastitve za potrebe gradnje železniške infrastrukture.**

Večino razlastitvenih zadev obravnavajo upravne enote na podlagi določb Zakona o urejanju prostora (ZUreP-1), ki v 96. členu določa, da o zahtevah za razlastitev nepremičnin v upravnem postopku na prvi stopnji odločajo upravne enote (upravni organi), na drugi stopnji pa ministrstvo za prostor, razen če je z drugim zakonom določena drugačna ureditev.

Državni zbor Republike Slovenije je v letu 2017 sprejel Zakon o urejanju prostora (ZUreP-2),⁷¹ ki v tretjem oddelku »Razlastitev in omejitev lastninske pravice« prinaša nekatere spremembe tudi v razlastitvenih postopkih. Zakon se prične uporabljati 1. 6. 2018, njegove učinke pa bo mogoče oceniti v letu 2018, bolj verjetno pa v letu 2019.

1.8.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 vložilo 296 predlogov za razlastitev, kar je 22,3 odstotkov manj kot leta 2016, ko je teh predlogov vložilo 381.

Skupno je imelo leta 2017 v delu 994 zadev, kar je 10,6 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je obravnavalo skupno 1.112 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo zaključenih (rešenih) 375 zadev, odprtih (nerešenih) pa 574 zadev.

Preglednica 6: Število prejetih in vloženih predlogov za razlastitev v letu 2017 in 2016 zbirno in po posameznih organizacijskih enotah v letu 2017

	ZBIRNO		2017								
	2017	2016	LJ	CE	KP	KR	MB	MS	NG	NM	PT
Predlog za razlastitev	296	381	63	6	73	17	45	9	37	46	0

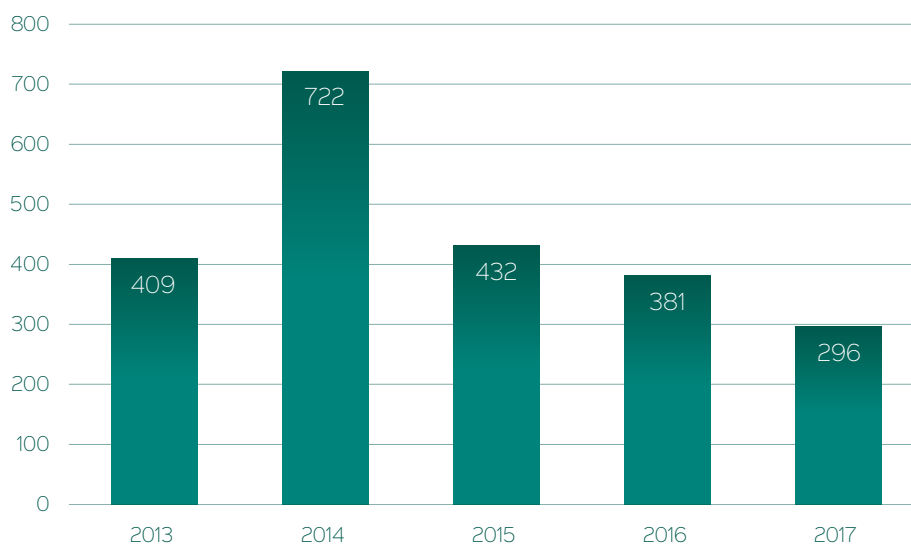
1.8.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Pripad razlastitvenih zadev v letu 2017 je ponovno najmanjši v zadnjih petih letih, v veliki meri pa je povezan z investicijskimi projekti države. Če država tovrstnih projektov ne izvaja oziroma jih izvaja v zmanjšanem obsegu kot v preteklih letih, se to odraža tudi v pripadu zadev na tem področju dela Državnega odvetništva RS.

⁷⁰ Sklep Vlade Republike Slovenije, št. 465-89/2003 z dne 3. 4. 2003. ⁷¹ Uradni list RS, št. 61/2017 z dne 2. 11. 2017.

Porast zadev s tega področja beleži zunanji oddelek v Mariboru, zunanji oddelek na Ptujju pa v letu 2017 novih zadev s tega področja ni prejel, saj je Republika Slovenija že v letu 2016 pridobila zemljišča za izgradnjo avtoceste Draženci – MP Gruškovje, se pa povečan pripad tovrstnih zadev v prihodnjih letih pričakuje na območju zunanjega oddelka na Ptujju in v Novem mestu.

Graf 13: Število prejetih razlastitvenih zadev v obdobju 2013 - 2017



1.8.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Upravni organi v razlastitvenih zadevah poskušajo poslovati hitro, v vseh zadevah pa razpisujejo tudi obravnave, kar pomeni, da tovrstne zadeve zahtevajo intenzivno sodelovanje Državnega odvetništva RS, prisotnost na obravnavah pa je izjemno pomembna, zlasti v okviru poskusa mirne rešitve spora s sklenitvijo sporazuma o višini odškodnine. V zadnjem času pa Državno odvetništvo RS opaža, da se čas reševanja zadev podaljšuje, velikokrat ukrepa s smeri pospešitve postopka, dodatna težava pa lahko nastopi v primerih, ko razlastitveni zavezanci živijo v tujini ali pa so neodzivni.

Če je razlastitveni zavezanec pripravljen na sklenitev sporazuma že v okviru upravnega postopka, Državno odvetništvo RS po potrebi pridobi ponovno cenitev nepremičnine oziroma valorizacije ceditve, na osnovi katere nato pogosto pride do sklenitve sporazuma o odškodnini in s tem tudi do dokončne ureditve spornega razmerja. Če do sklenitve sporazuma o odškodnini v upravnem postopku ne pride, temu sledi nepravdni postopek za določitev odškodnine za razlaščenca zemljišča.⁷²

Državno odvetništvo RS si v okviru svoje poravnalne funkcije tudi v tovrstnih postopkih prizadeva za čim večje število sklenjenih sporazumov o višini odškodnine in je pri tem uspešno. S tem pripomore, da je glede na število razlastitvenih zadev⁷³ sorazmerno malo vloženih predlogov za določitev odškodnine za razlaščenca nepremičnine v nepravdnih postopkih,⁷⁴ s čimer neposredno pripore k manjšemu pripadu tovrstnih zadev na sodiščih, posredno pa tudi k zmanjšanju sodnih zaostankov na sodiščih.

Državno odvetništvo RS kot pooblaščenec razlastitvene upravičenke Republike Slovenije skrbi tudi za realizacijo razlastitvene odločbe v zemljiški knjigi, pa tudi za to, da je z odločbo o razlastitvi odločeno tudi o izbrisu vseh stvarnih bremen, pa tudi, da upravni organ po pravnomočnosti odločbe o razlastitvi po uradni dolžnosti predlaga izbris zaznambe razlastitvenega postopka v zemljiški knjigi ter izbris vseh stvarnih bremen. Nepremičnina, ki postane last države, mora biti vpisana v zemljiški knjigi na Republiko Slovenijo prosta bremen.

⁷² Postopki za določitev odškodnine so bili že podrobneje predstavljeni v poglavju »Nepravdni postopki«. ⁷³ V letu 2017 je, kot rečeno, prejelo 296 razlastitvenih zadev. ⁷⁴ Teh zadev je bilo v letu 2017, kot rečeno, 53.

Kot omenjeno zgoraj, Državno odvetništvo RS povečan pripad razlastitvenih zadev pričakuje na območju zunanjega oddelka na Ptuju in v Novem mestu.

Na območju zunanjega oddelka **na Ptuju** je namreč mogoče že v letu 2018 pričakovati povečano število razlastitvenih postopkov zaradi izgradnje avtocestnega odcepa Ormož – Ptuj oziroma Ormož – Gorišnica. Pričakovati je povečanje tako razlastitvenih postopkov kot tudi nepravdnih postopkov za določitev odškodnine za razlaščena zemljišča. Temu bodo sledile tudi vknjižbe lastninske pravice na Republiko Slovenijo na razlaščenih nepremičninah, povečan obseg dela pa bo posledično tudi na tem področju dela Državnega odvetništva RS.⁷⁵

Enako gre povečan pripad razlastitvenih zadev pričakovati na območju zunanjega oddelka **v Novem mestu**. S tem se bo povečalo tudi število vloženih zemljiškooknjižnih predlogov, nepravdnih postopkov za določitev odškodnine, v povezavi s temi postopki pa tudi postopkov za razglasitev za mrtvega, postopkov za položitev zneskov na sodni depozit in predlogov za uvedbo zapuščinskih postopkov. V Resolucijo o nacionalnem programu razvoja prometa v Republiki Sloveniji za obdobje do 2030 je namreč vključena tudi investicija v tretjo razvojno os (prometna povezava od avstrijske Koroške do meje s Hrvaško), del te povezave pa sta tudi novi državni cesti od avtoceste A2 pri Novem mestu do priključka Maline ter od priključka Šentrupert do priključka v Slovenj Gradcu. Plansko podlago za južni del tretje razvojne osi, ki je razdeljena na dva odseka v skupni dolžini 17,9 km štiripasovne ceste, predstavlja 21. 12. 2012 sprejeta Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od avtoceste A2 Ljubljana – Obrežje pri Novem mestu do priključka Maline. Pripomniti je, da navedeno Uredbo o državnem prostorskem načrtu na območju priključka Maline spreminja Uredba o državnem prostorskem načrtu za državno cesto od priključka Maline do mednarodnega mejnega prehoda Metlika in do priključka Črnomelj – jug, kar je potrebno upoštevati pri kadrovskem planiranju.

Glede na zagotovljena sredstva bo Republika Slovenija z odkupi zemljišč, potrebnih za izgradnjo, pričela že v letu 2018, kar pa bo imelo neposredno posledico povečanje pripada zgoraj navedenih zadev na zunanjem oddelku v Novem mestu že v letu 2018 ter tudi v prihodnjih letih.

⁷⁵ Ki je bilo podrobno predstavljeno v poglavju »Nepravdni postopki«.

1.9 Upravne zadeve

1.9.1 Uvod

1.9.1.1 Upravni postopki in upravni spori

Poleg zastopanja države pred sodišči Državno odvetništvo RS opravlja tudi druge naloge, določene z zakonom. Med te naloge sodijo naloge, določene z **Zakonom o splošnem upravnem postopku (ZUP)**, prav tako pa lahko Državno odvetništvo RS v upravnem postopku sodeluje kot pooblaščenec ali zakoniti zastopnik stranke glede na splošno določbo prvega odstavka 13. člena ZDOdv, da pred upravnimi organi zastopa subjekte na podlagi pooblastila.

Državno odvetništvo RS mora sprejeti pooblastilo za zastopanje države in državnih organov, sprejem pooblastila za subjekte, ki jih določa tretji odstavek 12. člena ZDOdv,⁷⁶ pa lahko odkloni z obrazloženim mnenjem generalnega državnega odvetnika.

Razlikovati pa je potrebno med položajem Državnega odvetništva RS v upravnem postopku *kot stranke* na eni strani ali *kot zastopnika – pooblaščenca* države in državnih organov, kadar ti nastopajo kot stranke v upravnem postopku, na drugi strani. V položaju zastopnika stranke Državno odvetništvo RS nastopa le na podlagi pooblastila države.

Položaj Državnega odvetništva RS v upravnem postopku izhodiščno določa 45. člen ZUP, in sicer imajo državni tožilec, državni odvetnik in drugi državni organi, ki so po zakonu upravičeni v upravnem postopku zastopati javne koristi, v mejah takega pooblastila pravice in dolžnosti stranke. Tako lahko Državno odvetništvo RS sodeluje v postopku, vložiti pritožbo zoper upravni akt in predlaga obnovo postopka, če odločba posega v javne koristi. Nadalje lahko, če je kot stranka sodeloval v postopku, vložiti pritožbo zoper odločbo, s katero je prekršen zakon v korist stranke in škodo javnih koristi (tretji in četrti odstavek 229. člena ZUP).

Državno odvetništvo RS glede na določbo prvega odstavka 12. člena ZDOdv v postopkih pred sodišči *zastopa* državo in državne organe, drugačen položaj pa ima po **Zakonu o upravnem sporu (ZUS-1)**, ki opredeljuje stranke v upravnem sporu, in sicer so to tožnik, toženec in prizadeta oseba s položajem stranke, če tako določa zakon. Državno odvetništvo RS se lahko pojavlja v vseh vlogah *kot zastopnik stranke* ali *kot stranka* – in sicer tožnik v varovanju javnega interesa.

V upravni zadevi stranka postavi zahtevek do države oziroma do lokalne skupnosti. Zato prihaja do kolizije interesov med posameznikom ali pravno osebo in državo. Sodišče poseže v sporno razmerje le, če je javna korist prizadeta do te mere, da je prizadeta tudi zakonitost. Na zahtevo vlade v posamezni zadevi mora Državno odvetništvo RS vložiti tožbo zaradi kršitve zakona v škodo javnega interesa (18. člen ZUS-1). Ker je Republika Slovenija kot pravna oseba lahko stranka v upravnem sporu kot nosilec pravic, obveznosti in pravnih koristi, je lahko tudi **tožnik** v upravnem sporu, če je bilo z dokončnim upravnim aktom poseženo v njen pravni položaj. Postopek v upravnem sporu poteka pred Upravnim sodiščem RS, kar pomeni, da Republiko Slovenijo kot tožnika v upravnem sporu zastopa Državno odvetništvo RS kot zastopnik glede na generalno določbo ZDOdv.

Pomemben je tudi položaj **zastopanja toženca**, ki je po zakonu lahko le država, lokalna skupnost oziroma druga pravna oseba, ki je izdala dokončen upravni akt, kar pomeni, da zakon toženca izrecno opredeljuje kot pravno osebo. Toženca v upravnem sporu zastopa organ, ki je izdal akt, s katerim je bil postopek odločanja končan, razen v primeru tožbe zoper državo, če vlada za zastopnika ne določi drugega organa države. V primeru tožbe zoper državo jo tako praviloma zastopa ministrstvo, ki je izdalo dokončen upravni akt, razen če vlada ne določi drugega organa, ki pa je lahko tudi Državno odvetništvo RS (peti odstavek 17. člena ZUS-1).

V upravnem sporu je poleg tožnika in toženca stranka tudi **prizadeta oseba**, če tako določa zakon, in sicer, če bi ji lahko bila odprava oziroma sprememba izpodbijanega upravnega akta v neposredno škodo. Upravno sodišče mora med upravnim sporom po uradni dolžnosti prizadeto stranko obvestiti, če bi ureditev spornega razmerja lahko posegla v njene pravice ali na zakon oprte neposredne koristi (19. člen ZUS-1).

⁷⁶ Javna agencija, javni sklad, javni zavod, javni gospodarski zavod, samoupravna lokalna skupnost, javno podjetje ali gospodarska družba, ki je v celoti v lasti države.

V skladu z materialno zakonodajo ima **Državno odvetništvo RS tudi neposredni položaj tožnika v upravnem sporu**. Tako kot nosilec funkcije, npr. v skladu z Zakonom o brezplačni pravni pomoči (ZBPP) lahko zoper odločbo ali sklep organa za brezplačno pravno pomoč vložiti tožbo v upravnem sporu, saj pritožba zoper takšno odločbo ali sklep ni možna. Za vložitev tožbe v upravnem sporu Državno odvetništvo RS ne potrebuje morebitnega dokazovanja posega v javno korist, temveč uveljavlja le presojo njene zakonitosti, s čimer skrbi za zakonito porabo proračunskih sredstev.

Vsebinsko najzahtevnejša naloga Državnega odvetništva RS na tem področju dela pa je njegova vloga zastopnika javnega interesa v upravnem sporu in drugih primerih, ki jih določa zakon.⁷⁷

Po določbi 17. člena ZUS-1 je stranka v upravnem sporu lahko poleg tožnika in toženca ter drugih oseb, če tako določa zakon, tudi **zastopnik javnega interesa**. Državno odvetništvo RS je zastopnik javnega interesa (prvi odstavek 18. člen ZUS-1), ko oceni obstoj kršitve zakona v škodo javnega interesa v konkretnem primeru, kot stranka pa lahko vložiti tožbo zoper upravni akt, na katerega se obstoj zatrjevane kršitve nanaša. Lahko pa vlada Državnemu odvetništvu RS, ne glede na njegovo oceno, tudi odredi, da v posamezni zadevi vložiti tožbo, če oceni, da je to potrebno zaradi zaščite javnega interesa. Državno odvetništvo RS je v tem primeru vezano na odredbo Vlade in tožbo zoper domnevno kršitev zakona v škodo javnega interesa mora vložiti.

Tožba se vložiti v tridesetih dneh od vročitve upravnega akta, s katerim je bil postopek končan, oziroma v roku, ki velja za stranko, v korist katere je bil upravni akt izdan, sodišče pa presoja kršitev zakona v škodo javnega interesa glede na konkretni primer. Cilj, ki ga Državno odvetništvo RS zasleduje s tožbo, je odprava upravnega akta oziroma njegova sprememba, ki lahko glede na izkazan javni interes sorazmerno poseže v pravico oziroma pravno korist posameznika, o kateri je dokončno odločil upravni oziroma drug državni organ ali organ lokalne skupnosti.

Javni interes je vsebinsko sicer nedoločen pravni pojem. Praviloma ga mora opredeliti materialni zakon ali na njegovi podlagi izdan predpis. Opredeljen je kot splošna družbena korist, ki jo področni predpis opredeli kot tako. Teorija in ZUP izraza javni interes in javna korist uporabljata kot sinonima. Kaj točno pomenita pojma javni interes oziroma javna korist, pa ZUP ne določa. Gre za nedoločen pravni pojem, ki ga je potrebno v konkretnem primeru vsebinsko napolniti.

Vseeno pa je v 18. členu ZUP ter v drugem odstavku 144. člena ZUP javni interes vendarle nekoliko opredeljen. ZUP v 144. členu govori o t. i. skrajšanem postopku, ko gre za izdajo nujnih ukrepov v javnem interesu, če gre za varovanje življenja, zdravja ljudi, javnega reda in miru, javne varnosti in premoženja večje vrednosti. Tretji odstavek 18. člena ZUP pa navaja naslednje **zavarovane kategorije: življenje in zdravje ljudi, naravno oziroma življenjsko okolje ali premoženje**. Glede posebnih upravnih postopkov velja, da naj bi področni predpisi določili, kaj v teh postopkih šteje za javno korist, kar nekateri področni predpisi tudi urejajo.

Javni interes je torej državni ali družbeni interes; pojmi, ki se običajno uporabljajo v političnih razpravah, v ekonomski politiki, kadar se želi označiti koristi in prednosti skupnosti kot celote, drugače od zasebnega interesa. Ima politično, etično in čustveno konotacijo. Se pa postavlja vprašanje, ali so zasebni interesi v nasprotju z družbenimi interesi. Kot že rečeno, zakon ne opredeljuje, kaj je javni interes, zato njegovo vsebino ugotavlja in presoja sodišče ob upoštevanju vseh okoliščin vsakokratnega primera in tehtanju obeh konkurenčnih si pravic. Zasebni interes je lahko tudi del javnega interesa, ni pa to nujno. Krog zasebnosti ni nujno sestavni del kroga javnosti.

Ustava Republike Slovenije v 157. členu ureja subjektivni upravni spor. V skladu z navedeno ustavno določbo tako ZUS-1 zagotavlja sodno varstvo pravic in pravnih koristi posameznika in organizacij proti meritornim odločitvam, s katerimi se posega v njihov pravni položaj, ter aktom in dejanjem organov, če se z njimi posega v človekove pravice in svoboščine ter če ni zagotovljeno drugo sodno varstvo. **Zato je institut zastopnika javnega interesa**, ki ga ureja zakon, **treba razumeti kot izjemo oziroma korektiv**, ki v primeru ugotovljene kršitve zakona v škodo javnega interesa zagotovi varstvo objektivne zakonitosti.

⁷⁷ 11. člen ZDOdv.

1.9.1.2 Druge pristojnosti Državnega odvetništva RS v upravnih zadevah – pristojnosti po posebnih zakonih

Pristojnosti Državnega odvetništva RS določa tudi **Zakon o ugotavljanju vzajemnosti (ZUVza)**. Ministrstvo za pravosodje na podlagi navedenega zakona in Zakona o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb držav kandidatka za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah⁷⁸ ugotavlja obstoj materialne vzajemnosti za pridobitev lastninske pravice na določenih nepremičninah tujih – hrvaških - državljanov v Republiki Sloveniji.

Državnemu odvetništvu RS se odločbe vročajo kot zastopniku javnega interesa na podlagi sklepa Vlade Republike Slovenije.⁷⁹

Pristojnosti Državnega odvetništva RS določa tudi **ZBPP**, ki je bil spremenjen v začetku leta 2015,⁸⁰ pri čemer glede na spremenjeno zakonodajo predlogov za izterjavo brezplačne pravne pomoči ne vlaga več Državno odvetništvo RS, temveč pristojni organ BPP. Glede na navedeno ima Državno odvetništvo RS v delu še nekaj odprtih zadev iz prejšnjih let, vendar pa posebnosti na tem področju ne beleži, zato tovrstne problematike posebej ne izpostavlja več.

Kljub temu pa sodišča zaradi varstva zakonitosti in proračunskih sredstev odločbe o dodelitvi brezplačne pravne pomoči Državnemu odvetništvu RS še vedno vročajo, saj ima slednji na podlagi tretjega odstavka 34. člena ZBPP institucionalno pristojnost, da zoper takšno odločbo vložijo tožbo v upravnem sporu; pritožba zoper takšno odločbo, kot že navedeno v uvodnem delu, pa ni dopustna.

Pristojnosti Državnega odvetništva RS pa določa tudi **Zakon o načinu izvršitve sodbe evropskega sodišča za človekove pravice v zadevi številka 60642/08 (ZNISESČP)**,⁸¹ ki v 2. členu določa definicijo neizplačane stare devizne vloge. To je stanje terjatev fizične osebe do Ljubljanske banke d. d. Ljubljana, Glavne filijale Sarajevo (v nadaljevanju Glavna podružnica Sarajevo) in Ljubljanske banke d. d. Ljubljana, Glavne filijale Zagreb (v nadaljevanju Glavna podružnica Zagreb) na deviznih računih in na podlagi deviznih hranilnih vlog na dan 31. decembra 1991, vključno s pogodbenimi obrestmi, obračunanimi do tega datuma (v nadaljevanju stanje na dan 31. 12. 1991), zmanjšano za izplačila posamezne podružnice, Ljubljanske banke d. d. Ljubljana (v nadaljevanju Banka) ali kogar koli drugega po tem datumu, za neplačane obveznosti varčevalca do podružnice ali Banke in za izplačane ali poravnane zneske po 31. decembru 1991 na kateri koli podlagi.

Bistvena pravna podlaga za predmetne zadeve je drugi odstavek 2. člena ZNISESČP, ki določa, kaj se ne šteje kot neizplačana stara devizna vloga; neizplačana stara devizna vloga iz prejšnjega odstavka namreč ni stara devizna vloga ali njen del, ki je bila na podlagi predpisov držav delovanja obeh podružnic iz prejšnjega odstavka prenesena na drugo pravno osebo ali na posebne račune za namene posebne uporabe. Te vloge so med drugim stare devizne vloge, ki so jih varčevalci Glavne podružnice Zagreb prenesli na drugo pravno osebo v skladu s predpisi Republike Hrvaške, ki so urejali prenos in prevzem jamstva za stare devizne vloge, in stare devizne vloge, ki so jih varčevalci Glavne podružnice Sarajevo v skladu s predpisi Bosne in Hercegovine prenesli na posebne račune za namen uporabe v postopku privatizacije.

Subjekt, ki ga Državno odvetništvo RS kot toženo stranko zastopa v upravnem sporu, je Sklad Republike Slovenije za nasledstvo, javni sklad, ki je na podlagi ZNISESČP pristojen za odločanje v postopku verifikacije. Slednji je naslednik Sklada Republike Slovenije za sukcesijo. Ustanovljen je bil z namenom izvajanja Sporazuma o vprašanih nasledstva⁸² in s tem v zvezi za uveljavljanje pravic in poravnavanje obveznosti Republike Slovenije v postopkih delitve premoženja, pravic in obveznosti nekdanje SFRJ ter opravljanje drugih nalog, povezanih z vprašanji nasledstva nekdanje SFRJ.

1.9.2 Statistika

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo 12.756 upravnih zadev (v upravnih postopkih in upravnih sporih), kar je 2,5 odstotkov več kot v letu 2016, ko je prejelo 12.448 tovrstnih upravnih zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS leta 2017 v delu 15.878 zadev, kar je 4,3 odstotkov več kot v letu 2016, ko je obravnavalo 15.226 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo zaključenih (rešenih) 13.137 zadev, odprtih (nerešenih) pa 2.750 zadev.

⁷⁸ Uradni list RS, št. 61/2006 z dne 13. 6. 2006. ⁷⁹ Sklep Vlade RS, št. 7000-2/2007/5 z dne 5. 4. 2007. ⁸⁰ ZBPP-C - Uradni list RS, št. 19/2015 z dne 20. 3. 2015. ⁸¹ Uradni list RS, št. 48/15 z dne 3. 7. 2015. ⁸² Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 20/2002 z dne 8. 8. 2002..

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 vložilo štiri tožbe v javnem interesu,⁸³ kar je 60 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je vložilo deset tožb.

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS prejelo 161 odločb, izdanih v postopkih ugotavljanja vzajemnosti, kar je 28,8 odstotkov več kot leta 2016, ko je prejelo 125 odločb.

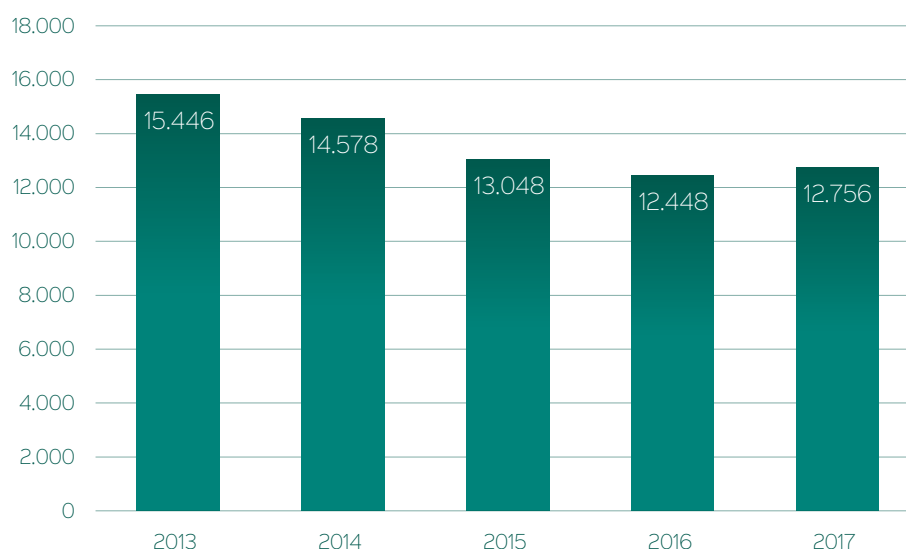
Državnemu odvetništvu RS je bilo v letu 2017 vročenih 344 odločb upravnega sodišča, s katerimi je bilo odločeno o zahtevkih fizičnih oseb, ki imajo terjatev iz naslova neizplačane stare devizne vloge iz 2. člena ZNISSESČP, ter 181 tožb, ki jih obravnava Upravno sodišče Republike Slovenije.

1.9.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS na področju upravnih zadev že nekaj let beleži največji pripad zadev, upošteva vsa področja svojega dela.

V letu 2017 beleži tudi (sicer minimalen) porast upravnih zadev glede na preteklo leto 2016, pri čemer največji pripad zadev (93,7 odstotkov) predstavljajo prejete odločbe o dodelitvi brezplačne pravne pomoči; teh je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo 11.948, kar je malenkost manj kot v letu 2016, ko jih je prejelo 12.143. Zaključilo je 13.137 zadev⁸⁴ s tega področja, zato je ob koncu leta 2017 na področju upravnih zadev kljub velikemu pripadu novih zadev nerešenih ostalo le 2.750 zadev.

Graf 14: Število prejetih zadev na področju upravnih postopkov in upravnih sporov v obdobju 2013 – 2017



Državno odvetništvo RS je v letu 2017 vložilo 44 tožb v upravnem sporu. Od tega je bilo največ tožb vloženih na zunanjem oddelku v Celju (28), kjer so bile vse tožbe vložene proti odločbam o (ne)dodelitvi brezplačne pravne pomoči; vsem tožbam v do sedaj rešenih zadevah je sodišče ugodilo v celoti.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 vložilo le štiri tožbe v javnem interesu. Tako je vložilo za več kot polovico manj tožb v javnem interesu kot v letu 2016, kar je vsekakor vzpodbudno. Glede na dejstvo, da je institut zastopnika javnega interesa treba razumeti kot korektiv, namreč navedeno minimalno število vloženih tovrstnih tožb po oceni Državnega odvetništva RS pomeni, da javni interes zaradi posameznih odločitev državnih organov ni bil pogosto kršen, tako pa tudi ni bilo potrebe po pogosti tozadevni intervenciji Državnega odvetništva RS.

⁸³ Zadeve s področja javnega interesa so v izključni pristojnosti sedeža Državnega odvetništva RS v Ljubljani (42. člen ZDOdv). ⁸⁴ Od tega 12.630 zadev s področja brezplačne pravne pomoči.

1.10 Postopki po Zakonu o denacionalizaciji

1.10.1 Uvod

V postopkih denacionalizacije Državno odvetništvo RS v skladu s petim odstavkom 60. člena Zakona o denacionalizaciji (ZDen) zastopa interese zavezane stranke, kadar se zahtevek glasi na premoženje, ki je v lasti Republike Slovenije.

Zavezana stranka v postopku je bodisi Republika Slovenija ali Sklad kmetijskih zemljišč in gozdov Republike Slovenije (SKZG).

1.10.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je leta 2017, enako kot v letu 2016, prejelo eno novo zadevo.

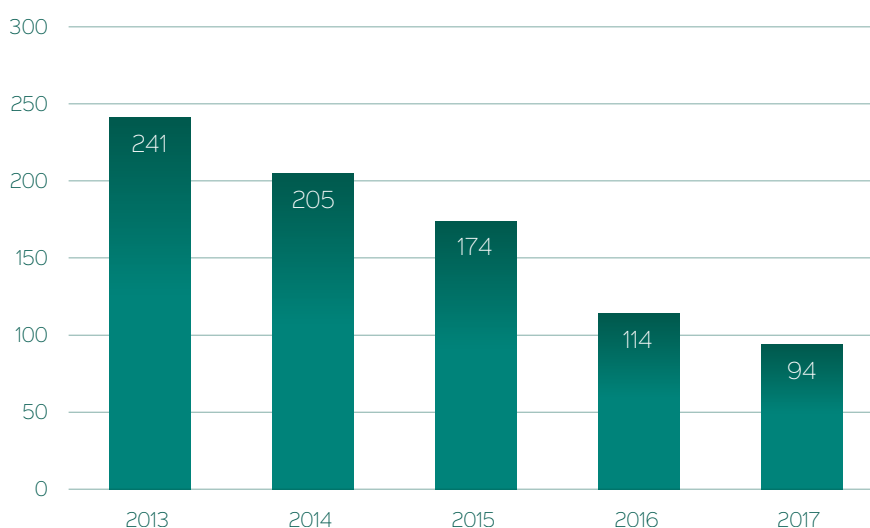
Skupno je imelo leta 2017 v delu 94 zadev, kar je 17,5 odstotkov manj kot v letu 2016, ko jih je imelo v delu 114. Na dan 31. 12. 2017 je bilo zaključenih (rešenih) 15 zadev, odprtih (nerešenih) pa 79.

1.10.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Državno odvetništvo RS v zvezi s številom obravnavanih zadev poudarja, da se število denacionalizacijskih zadev tudi letu 2017 glede na pretekla leta še naprej zmanjšuje, se pa zadeve, ki še niso zaključene, v zadnjih letih zaključujejo oziroma rešujejo počasneje. Nezaključeni namreč ostajajo ravno nekateri najbolj zahtevni in zapleteni denacionalizacijski primeri, katerih reševanje je posledično bolj kompleksno in dolgotrajnejše.

Je pa iz statističnih podatkov razvidno, da je tako v letu 2016 kot tudi v letu 2017 Državno odvetništvo RS prejelo le eno novo zadevo, v primerjavi s preteklimi leti pa se zmanjšuje število zadev v delu s tega področja, prav tako je manjše tudi število zadev, ki ob koncu dobe poročanja (31. 12.) ostajajo nerešene.

Graf 15: Število obravnavanih zadev (v delu) v obdobju 2013 - 2017



1.10.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Postopek denacionalizacije je bil velik osamosvojitveni projekt z izjemno močno politično konotacijo. Z sprejetjem ZDen naj bi bile popravljene krivice, ki jih je država prizadejala lastnikom zasebnega premoženja, in sicer na način, da posameznim upravičencem čimprej vrne odvzeto premoženje.

Državno odvetništvo RS v zvezi s problematiko denacionalizacijskih postopkov poudarja, da se je ZDen v praksi izkazal kot nedorečen in nepremišljen zakon. Precedenčna narava zakonodaje je mnogokrat vsebovala t. i. *sui generis* rešitve, kar je posledično vodilo v številne spremembe zakona in drugih predpisov, praksa odločanja je bila neenotna, kot takšna pa je pogosto botrovala tudi dolgotrajnosti denacionalizacijskih postopkov.

Ni namreč malo primerov, v katerih je bila posamezna zadeva večkrat vrnjena v ponovni postopek, navsezadnje pa je v končno odločitev poseglo še Ustavno sodišče RS. V zvezi s tem velja opozoriti, da se je v letu 2017 glede vprašanja razlage drugega odstavka 10. člena ZDen izreklo Vrhovno sodišče RS.⁸⁵ Sodba bo ponovno pomembno vplivala na tolmačenje navedenega določila, pa seveda tudi na nadaljnji tek postopkov. Na samo dolgotrajnost postopkov pa vpliva tudi izjemna obsežnost problematike in kompleksnost dejanskega stanja (npr. problematika identifikacije nepremičnin, zavezancev, ugotavljanje vrednosti, vprašanje namenske rabe, težave z izvornimi evidencami ipd.).

Prepustitev pristojnosti odločanja upravnim enotam (oziroma ministrstvom) se je v praksi izkazala za neprimerno, saj tovrstni državni organi ne kadrovsko ne strokovno niso imeli in še vedno nimajo ustreznih pogojev vsebinskega reševanja navedene problematike; dejstvo, da posamezni referenti pogosto oziroma v večini primerov niso pravniki, pa zagotovo ne prispeva k hitrejšemu reševanju že tako ali tako pravno in dejansko izredno zapletene problematike.

Državno odvetništvo RS tudi v letu 2017 poudarja, da se zelo aktivno zavzema za čim hitrejši tek vsakega posameznega postopka, s tem pa prispeva k njegovemu čim hitrejšemu zaključku. Pritožbe ali druga pravna sredstva zoper odločbe v denacionalizacijskih zadevah namreč vloga izključno po izrecnem navodilu zastopanega subjekta oziroma zavezanca. Z dolgotrajnimi denacionalizacijskimi postopki so namreč povezani tudi **odškodninski zahtevki po drugem odstavku 72. člena ZDen zaradi nemožnost uporabe nepremičnin v času od uveljavitve ZDen do vrnitve**, ki jih po pravnomočno zaključenih denacionalizacijskih postopkih upravičenci vlagajo pri pristojnih sodiščih ali pa neposredno z Vlado RS sklepajo poravnave.

Dosedanja praksa kaže, da zavezanci po pravnomočnem zaključku postopka, v katerem so dobili vrnjeno premoženje v naravi, praviloma v pravnem postopku uveljavljajo še odškodnino za nezmožnost uporabe, z zahtevki pa (poleg vrnitve nepremičnine, ki je praviloma služila kateremu od namenov, določenih v 19. členu ZDen) dosegajo enormno visoke zneske.

Glede na izjemno zahtevnost in zapletenost denacionalizacijskih postopkov je povsem jasno, da le-teh ni bilo mogoče zaključiti nemudoma po uveljavitvi ZDen, zaradi česar je povsem realno pričakovati, da bodo zahtevki po drugem odstavku 72. člena ZDen skoraj v vsakem postopku utemeljeni.

Vezano na njihovo višino velja opozoriti na sistemsko neprimerno rešitev, ki omogoča **obrestovanje** z zakonskimi zamudnimi obrestmi, pa tudi na dejstvo, da sodišča pri odločanju o tovrstnih zahtevkih glede višine odškodnine **ne upoštevajo prispevka upravičencev k dolgotrajnejšemu postopku**. V vseh teh primerih pa odškodnine predstavljajo denarna sredstva, ki neposredno bremenijo državni proračun, hkrati pa je treba vrnjeno nepremičnino, ki jo je država uporabljala za svoje potrebe, nadomestiti z drugo.

Pri tem Državno odvetništvo RS opozarja, da je po splošnem stališču vseh organov in strank v denacionalizacijskih postopkih za zavezance (predvsem za Republiko Slovenijo) najcenejše vračanje premoženja v naravi. Vendar pa se pri tem glede na določilo drugega odstavka 72. člena ZDen postavlja vprašanje, ali ni morda za zavezance ugodnejša oblika odškodnine v obveznicah Slovenskega državnega holdinga d. d. (SDH)⁸⁶ ali Republike Slovenije, seveda ob predpostavki obstoja ovir za vrnitev v naravi.

⁸⁵ Sodba VSRS opr. št. X Ips 106/2016 z dne 6. 12. 2017. ⁸⁶ SDH je s prevzemom pristojnosti in obveznosti s strani SOD nastal 26. 4. 2014, ko je začel veljati Zakon o slovenskem državnem holdingu (Uradni list RS, št. 25/2014 z dne 11. 4. 2014; ZSDH-1).

Primarno načelo o vračanju v naravi že samo predpostavlja veliko bolj zapletene in daljše postopke, saj je praviloma potrebno v postopek pritegniti izvedence. Upravičenci se v večini primerov ne strinjajo z uradno določenim cenilcem ali izvedencem, zato zahtevajo nove cenitve ali pa celo sami angažirajo svoje izvedence. Vse to lahko izjemno podaljša sam postopek, na koncu pa za ves čas pripada upravičencem še odškodnina po drugem odstavku 72. člena ZDen.

V primeru odločitve o odškodnini v obliki obveznic pa morebitno prikrajšanje upravičencev po 72. členu ZDen predstavljajo že obresti, določene v 44. členu ZDen ali po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS), ki se prištevajo k višini obveznic, kar vse pa se izplačuje iz sklada SDH, ki je bil za ta namen tudi ustanovljen. Tako se izkaže, da je potrebno pred umikom ugovora o nemožnosti vrnitve nepremičnine v naravi presojeti tudi finančne posledice takšne odločitve v celoti.

1.11 Postopki po Zakonu o izvrševanju kazenskih sankcij

1.11.1 Uvod

Po 145. členu Zakona o izvrševanju kazenskih sankcij (ZIKS) se upravičencem oziroma njihovim dedičem **vrne zaplenjeno premoženje**, če je bila kazen zaplembe razveljavljena.

Premoženje se vrne **v naravi** ali v **obliki odškodnine**, če premoženja ali njegovih posameznih delov ni mogoče vrniti v naravi. Odškodnina za premoženje, ki ga v naravi ni mogoče vrniti, se določi po njegovem stanju v času zaplembe in po dejanski vrednosti na dan izdaje sklepa.

1.11.2 Statistika

Državno odvetništvo RS v letu 2017 ni prejelo nobene nove zadeve.

Skupno je imelo leta 2017 v delu 42 zadev, kar je 4,5 odstotkov manj kot leta 2016, ko je imelo v delu 44 zadev.

Na dan 31. 12. 2017 je bilo zaključenih (rešenih) 21 zadev. Prav tako je bilo 21 zadev ob koncu leta odprtih, vendar pa navedeno število predstavlja za skoraj polovico manj nerešenih zadev kot v letu 2016, ko je bilo teh 41.

1.11.3 Analiza primerjalnih vrednosti

Za skoraj polovico manjše število nerešenih zadev oziroma zadev, ki jih Državno odvetništvo RS prenaša v naslednjo dobo poročanja,⁸⁷ gre pripisati bistveno večjemu številu zaključenih zadev v letu 2017 glede na leto 2016.

Kot izhaja iz zgornjih statističnih podatkov, je namreč Državno odvetništvo RS v letu 2017 zaključilo 21 zadev, v letu 2016 pa tri, kar pomeni, da je v letu 2017 zaključilo za kar 600 odstotkov več zadev kot leto poprej. Kar 16 od 21 zadev⁸⁸ je bilo zaključenih na zunanjem oddelku v Murski Soboti. Dve zadevi sta bili zaključeni v Mariboru, tri pa na sedežu v Ljubljani.

Državno odvetništvo RS je že v poročilu za leto 2016⁸⁹ izpostavilo rešeno zadevo, v kateri sta predlagateljica E. W. iz Avstrije in Republika Slovenija sklenili sodno poravnavo za plačilo odškodnine za premoženje, zaplenjeno s kazensko sodbo, v obliki obveznic v višini 1.314.111,00 EUR s pripadajočimi obrestmi. Predmetno zadevo je obravnaval zunanji oddelek v Murski Soboti, zaradi sklenjene poravnave pa je predlagateljica E. W. v letu 2017 umaknila še ostale predloge za določitev odškodnine. Na podlagi umikov je sodišče izdalo več sklepov o ustavitvi postopka, iz tega naslova pa je Državno odvetništvo RS na zunanjem oddelku v Murski Soboti uspešno zaključilo kar 15 zadev.

⁸⁷ V leto 2018. ⁸⁸ Torej 76,2 odstotkov vseh zaključenih zadev s tega področja. ⁸⁹ Glej poročilo o delu 2016, stran 89.

1.12 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice

1.12.1 Uvod

Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) je bilo ustanovljeno leta 1959 na podlagi Evropske konvencije o človekovih pravicah (EKČP oziroma Konvencija). Njegova naloga je zagotavljati, da države spoštujejo in zagotavljajo človekove pravice in temeljne svoboščine iz EKČP državljanom in vsakomur znotraj njihove jurisdikcije, ne glede na spol, raso, državljanstvo, etnični izvor ali drugo okoliščino.

ESČP obravnava pritožbe posameznikov ter meddržavne pritožbe. Kadar ugotovi, da je država pogodbenica kršila eno ali več pravic iz EKČP, o kršitvi odloči **s sodbo**. Ta je zavezujoča, nadzor nad izvrševanjem pa izvaja Odbor ministrov Sveta Evrope. V primerih, ko ESČP ugotovi, da kršitve, ki jih zatrjuje(jo) pritožnik(i) niso podane, se izreče o neutemeljenosti sodbe s sodbo ali s sklepom, odvisno od tega, ali je pritožba neutemeljena ali pa je *očitno* neutemeljena. V primerih očitne neutemeljenosti pritožbenih navedb o zatrjevanih kršitvah s Konvencijo varovanih pravic ESČP izda **sklep, da je pritožba nedopustna (ker je očitno neutemeljena)**. Pravna podlaga za takšen način odločanja je določena v 35. členu Konvencije, ki določa kriterije dopustnosti pritožbe. Točka a) tretjega odstavka 35. člena določa, da bo Sodišče razglasilo za nedopustno vsako zadevo, za katero meni, da ni v skladu z določbami Konvencije ali njenih protokolov, *ali je očitno neutemeljena* ali da pomeni zlorabo pravice do posamezne zadeve za obravnavo.

EKČP poleg kataloga pravic in svoboščin vzpostavlja nadzorni mehanizem nad izpolnjevanjem prevzetih obveznosti držav pogodbenic. Predvideva dva tipa pritožb, in sicer pritožbe posameznikov ter meddržavne pritožbe.

Vsaka država pogodbenica, posameznik, nevladna organizacija ali skupina posameznikov, ki zatrjuje, da je žrtev kršitve pravic iz EKČP, lahko, če je kršitev povzročila država pogodbenica, vloži pritožbo neposredno na ESČP. Slednji deluje po načelu subsidiarnosti in sme v skladu s 35. členom EKČP obravnavati zadeve šele po tem, ko so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva. Pritožba se lahko vloži v šestih mesecih od sprejema dokončne odločitve nacionalnega sodnega ali upravnega organa.

Na podlagi določbe 21. člena ZDOdv v skladu z usmeritvenimi navodili državnega odvetnika ali druge osebe, ki zastopa Republiko Slovenijo v posamezni zadevi pred ESČP, državo sozastopa tudi pravni svetovalec na stalnem predstavništvu Republike Slovenije, akreditiranem pri Svetu Evrope. Sozastopnik lahko dostopa do stališč Republike Slovenije in do konkretnih informacij, ki se nahajajo v posameznem spisu. Tako stališča kot informacije pa mu posreduje državni odvetnik, ki zastopa Republiko Slovenijo v posamezni zadevi.

V letu 2017 je ESČP na podlagi 34. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Konvencija) Republikli Sloveniji vročilo **osem novih pritožb zoper Slovenijo**, v katerih pritožniki zatrjujejo kršitve naslednjih pravic:

- pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena;
- pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji;
- pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena;
- kršitev pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena;
- kršitev prepovedi mučenja iz 3. člena;
- kršitev pravice do svobode in varnosti iz prvega odstavka 5. člena;
- kršitev pravic iz točk a) in d) tretjega odstavka 6. člena;
- kršitev pravice do sojenja v razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena.

1.12.2 Statistika

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 prejelo osem novih pritožbenih zadev, kar je 50 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je novih pritožbenih zadev prejelo 16. V tej zvezi izpostavljamo, da v eni od novo vročenih pritožbenih zadev nastopa kar 592 pritožnikov.

Iz statističnih podatkov sicer izhaja, da je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo devet novih zadev, pri čemer je v številki letnega pripada vključen v letu 2017 odprt spis, v katerem Državno odvetništvo RS beleži odločbe ESČP v postopkih proti Sloveniji v tistih zadevah, v katerih je ESČP odločilo o nedopustnosti pritožbe brez predhodne vročitve pritožbe v opredelitev Republiki Sloveniji.

V letu 2017 je imelo Državno odvetništvo RS v delu 76 zadev, kar je 11,6 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je imelo v delu 86 zadev.

V letu 2017 je bilo zaključenih (rešenih) 35 zadev, in sicer 25 pritožbenih zadev in deset zadev iz naslova izvrševanja sodb ESČP. Število v letu 2017 zaključenih zadev je za kar dve tretjini večje kot v letu 2016, ko je bilo zaključenih 21 zadev. Razlog velike številčne razlike je v zaključitvi spisov v zvezi z izvrševanjem sodb ESČP, ker je aktivnosti iz tega naslova prevzelo Ministrstvo za pravosodje kot pristojni državni organ.

Na dan 31. 12. 2017 je bilo odprtih še 41 zadev, kar je skoraj 36,9 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je bilo ob koncu leta odprtih 65 zadev. Razlog za manjše število odprtih zadev je enak razlogu za večje število zaključenih zadev glede na leto 2016.

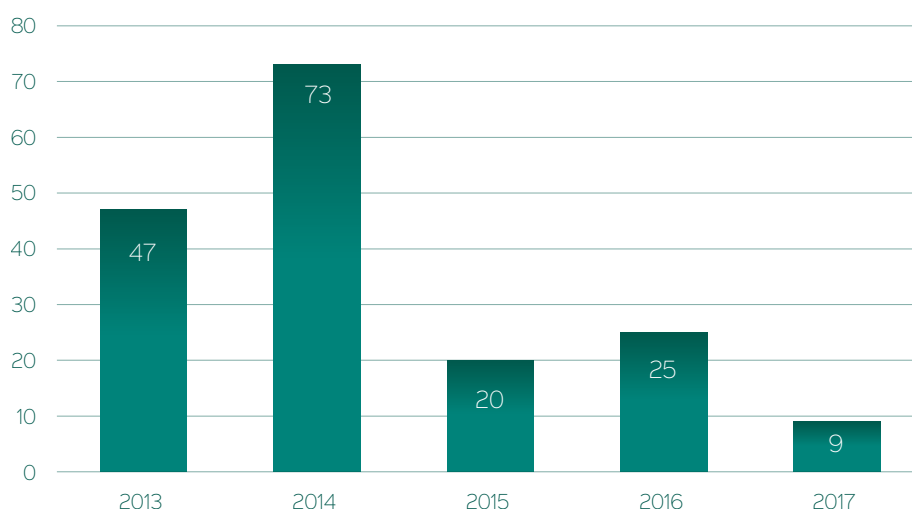
1.12.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V letu 2017 je Državno odvetništvo RS na podlagi 34. člena Konvencije prejelo osem novih pritožbenih zadev, kar je najmanj v zadnjih petih letih, v primerjavi z letom 2014, ko je bilo tovrstnih novih pritožbenih zadev 59, pa je pripad zadev v postopkih pred ESČP za 86,4 odstotkov manjši.

Trend zmanjševanja pripada tovrstnih zadev je vzpodbuden in ga gre pripisati zmanjšanju večjega števila istovrstnih pritožbenih zadev kot posledice vzpostavitve učinkovitih pravnih sredstev za odpravo ugotovljenih kršitev človekovih pravic v domačem pravnem sistemu.

Spodnji graf prikazuje število vseh novo prejetih zadev v ESČP vpisniku Državnega odvetništva RS v obdobju od 2013 do 2017, pri čemer so bile v preteklih letih v pripad novih zadev vključene ne le pritožbene zadeve po 34. členu Konvencije, temveč tudi pritožbene zadeve na podlagi 33. člena Konvencije,⁹⁰ 36. člena Konvencije,⁹¹ pa tudi zadeve iz naslova izvrševanja posameznih sodb ESČP.

Graf 16: Število prejetih zadev v postopkih pred ESČP v obdobju 2013 - 2017



⁹⁰ Meddržavne zadeve. ⁹¹ Posredovanje tretje strani.

Nove zadeve

Državno odvetništvo je v letu 2017 prejelo naslednje pritožbene zadeve:

- a) Rožman proti Sloveniji**, št. 59542/14 (zatrjevana kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije in pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji);
- b) Glas-Metal Trust Reg. proti Sloveniji**, št. 47523/10 (zatrjevana kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije ter pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji);
- c) A.V. proti Sloveniji**, št. 878/13 (zatrjevana kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja iz 8. člena Konvencije);
- d) Trunk proti Sloveniji**, št. 60503/15 (zatrjevana kršitev prepovedi mučenja iz 3. člena in pravice do svobode in varnosti iz prvega odstavka 5. člena Konvencije);
- e) Kukaj proti Sloveniji**, št. 49670/12 (zatrjevana kršitev do poštenega sojenja iz prvega odstavka in iz točk a) in d) tretjega odstavka 6. člena Konvencije);
- f) Ahac in drugi proti Sloveniji**, št. 80531/12 (zatrjevana kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije ter pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji);
- g) Novak proti Sloveniji**, št. 52195/12 (zatrjevana kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije);
- h) Stojanović proti Sloveniji**, št. 17915/15 (zatrjevana kršitev pravice do sojenja v razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena in pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji).

Zaključene zadeve:

Državno odvetništvo je v letu 2017 zaključilo 25 pritožbenih zadev in 10 zadev iz naslova izvrševanja sodb ESČP.

a) pritožbene zadeve

Pritožbene zadeve so bile zaključene na naslednji način:

- šest zadev s sodbo z ugotovljeno kršitvijo pravic po Konvenciji;
- štiri zadeve z izbrisom pritožbe s seznama zadev ESČP (ena zadeva zaradi sklenitve prijateljske poravnave s pritožnikom, ena zadeva zaradi sklenitve izvensodne poravnave s pritožnikoma in posledičnega umika pritožbe, dve zadevi pa zaradi neaktivnosti pritožnika);
- 15 zadev zaradi nedopustnosti pritožbe (štiri zadeve zaradi očitne neutemeljenosti, štiri zadeve zaradi neizčrpanja notranjih pravnih sredstev, dve zadevi zaradi preuranjenosti pritožbe, ena zadeva zaradi neizpolnjevanja drugih formalnih pogojev in dve zadevi zaradi odločitve Republike Slovenije, da ne intervenira v pritožbeni zadevi proti drugi državi)

b) zadeve iz naslova izvrševanja sodb ESČP

Deset zadev iz naslova izvršitve sodbe je bilo zaključenih zaradi prenosa zadev v reševanje Ministrstvu za pravosodje kot organu, pristojnemu za izvršitev sodb ESČP.

1.13 Postopki pred Sodiščem Evropske unije

1.13.1 Uvod

Sodišče Evropske unije je bilo ustanovljeno leta 1952, njegova naloga pa je zagotavljati spoštovanje prava Unije pri razlagi in uporabi pogodb. Sodišče Evropske unije v okviru te naloge nadzira zakonitost aktov institucij Evropske unije, skrbi, da države članice izpolnjujejo obveznosti iz pogodb ter na predlog nacionalnih sodišč razlaga pravo Unije.

Je pravna avtoriteta Evropske unije in s sodišči držav članic skrbi za skladno uporabo in razlago prava Unije.

Sodišče Evropske unije sestavljata dve sodišči:

- Sodišče (SEU) in
- Splošno sodišče (SSEU)

SEU je pristojno za:

- **postopke predhodnega odločanja, katerih namen je zagotoviti učinkovito in enotno uporaba zakonodaje Unije.** S tem namenom lahko nacionalni sodniki nanj naslovijo vprašanje (včasih ga morajo) s predlogom za razjasnitev kakega vidika razlage prava Unije, da bi lahko npr. preverili skladnost svoje nacionalne zakonodaje s tem pravom. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je lahko namenjen tudi nadzoru veljavnosti pravnih aktov Unije. SEU ne odgovori le s preprostim mnenjem, temveč s sodbo ali z obrazloženim sklepom. Nacionalno sodišče je kot naslovnik odločbe pri obravnavanju spora vezano na dano razlago. Sodba SEU je zavezujoča tudi za druga nacionalna sodišča, ki bi odločala o enakem problemu;
- **tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti.** Ta tožba omogoča SEU nadzor nad tem, ali države članice spoštujejo obveznosti, ki jih imajo na podlagi prava Unije. Tožbo lahko vložijo Evropska komisija (v nadaljevanju Komisija) ali druga država članica;
- **ničnostne tožbe.** S to tožbo tožeča stranka zahteva razglasitev ničnosti akta institucije, organa, urada ali agencije Unije (zlasti uredbe, direktive, odločbe). V pristojnosti SEU so tožbe države članice proti Evropskemu parlamentu oziroma Svetu (razen proti aktom slednjega s področja državnih pomoči, dampinga in izvršilnih pooblastil) in tožbe ene institucije Unije proti drugi instituciji. Splošno sodišče je pristojno za obravnavanje vseh drugih tožb te vrste na prvi stopnji, predvsem tistih, ki jih vložijo posamezniki;
- **tožbe zaradi nedelovanja.** Ta tožba omogoča SEU nadzor zakonitosti nedelovanja institucij, organov, uradov in agencij Unije. Vložiti jo je mogoče le po tem, ko je bila zadevna institucija pozvana k delovanju. Če se ugotovi nezakonitost opustitve, mora zadevna institucija sprejeti ustrezne ukrepe za prenehanje nedelovanja. Pristojnost za odločanje o tožbi zaradi nedelovanja si delita SEU in SSEU po merilih, kakršna veljajo za ničnostne tožbe;
- **pritožbe zoper sodbe SSEU.** Pri SEU je mogoče vložiti pritožbe, omejene na pravna vprašanja, zoper sodbe in sklepe SSEU. Če je pritožba dopustna in utemeljena, SEU odločitev SSEU razveljavi. Če je zadeva zrela za odločanje, lahko SEU samo odloči o sporu. Sicer zadevo vrne SSEU, ki je vezano na odločitev SEU v okviru pritožbe.

SSEU je pristojno za obravnavo:

- neposrednih tožb fizičnih ali pravnih oseb zoper akte institucij, organov, uradov in agencij Evropske unije (na katere so naslovljeni ali ki se nanje neposredno in posamično nanašajo) ter zoper predpise (ki se nanje neposredno nanašajo, vendar ne potrebujejo izvedbenih ukrepov) in zoper neodločanje teh institucij, organov, uradov in agencij. Gre npr. za tožbo, ki jo vložijo podjetje zoper odločbo Evropske komisije, ki mu nalaga denarno kazen;
- tožb držav članic zoper Komisijo;
- tožb držav članic zoper Svet v zvezi s sprejetimi akti glede državnih pomoči, ukrepi trgovinske zaščite (*damping*) in akti, s katerimi prenese pristojnost za izvajanje;

- tožb za povrnitev škode, ki so jo povzročile institucije Evropske unije ali njihovi uslužbenci;
- tožb, ki temeljijo na pogodbah, ki jih je sklenila Evropska unija, ki izrecno določajo pristojnost SSEU;
- tožb s področja intelektualne lastnine zoper odločbe Urada za usklajevanje na notranjem trgu (znamke in modeli) in Urada Skupnosti za rastlinske sorte.
- sporov med institucijami Evropske unije in njihovim osebjem glede delovnih razmerij in sistema socialne varnosti.

Zoper odločbe, ki jih sprejme SSEU, je mogoče v roku dveh mesecev vložiti pritožbo na SEU, vendar zgolj glede pravnih vprašanj.

1.13.2 Statistika

V letu 2017 je **Sodišče Evropske unije (SEU)** Državnemu odvetništvu RS vročilo 509 zadev, kar je 18,9 odstotkov več kot v letu 2016, ko mu je vročilo 428 zadev.

Skupno je imelo Državno odvetništvo RS v letu 2017 v zadevah pred SEU v delu 1.000 zadev, kar je 11,5 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo zadev v delu 897.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 zaključilo (rešilo) 439 zadev, kar je 8,4 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo zaključenih 405 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo odprtih (nerešenih) 561 zadev.

Splošno sodišče Evropske unije (SSEU) je Državnemu odvetništvu RS v letu 2017 vročilo 483 zadev, kar 4,1 odstotkov več kot v letu 2016, ko je Državno odvetništvo RS prejelo 464 zadev.

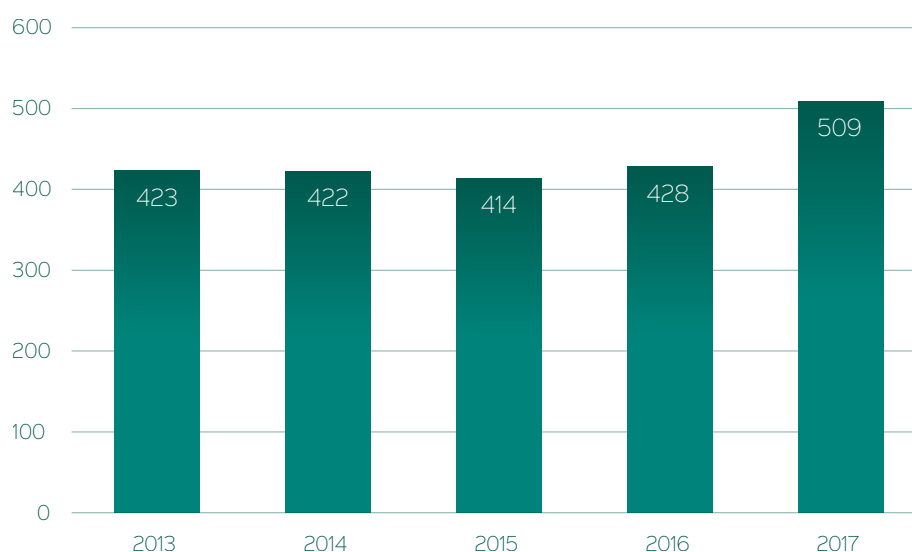
Skupno je imelo Državno odvetništvo v letu 2017 v delu 528 zadev, kar je primerljivo letu 2016, ko je imelo v delu 534 zadev.

Državno odvetništvo RS je v letu 2017 zaključilo (rešilo) 463 zadev, kar je 5,5 odstotkov manj kot v letu 2016, ko je zaključilo 490 zadev. Na dan 31. 12. 2017 je bilo odprtih 65 zadev, kar je 47,7 odstotkov več kot v letu 2016, ko je bilo ob koncu leta odprtih 44 zadev.

1.13.3 Analiza primerjalnih vrednosti

V predstavljenih številkah so vsebovane tako zadeve, v katere se je Slovenija vključila kot udeleženec ali stranka, kot tudi ostale zadeve.

Graf 17: Število prejetih zadev v postopkih pred SEU v obdobju 2013 - 2017



Število zadev, prejetih s strani SEU, je v letu 2017 najvišje v obdobju zadnjih petih let. Pripad zadev s tega področja je bil v letih od 2013 do 2016 primerljiv, v letu 2017 pa je za skoraj petino višji kot v letu 2016. Prav tako je v letu 2017 višje število zaključenih zadev, oboje pa je posledica dejstva, da je v letu 2017 večji pripad zadev beležilo tudi samo SEU.⁹²

V letu 2017 se je Republika Slovenija udeležila osmih novih postopkov pred Sodiščem Evropske unije:

- Evropska komisija je na podlagi 258. člena PDEU zaradi kršitve prava EU zoper Republiko Slovenijo vložila dve tožbi (zadeva C-506/17 in zadeva C-594/17),
- Republika Slovenija je na podlagi 263. člena PDEU zoper Evropsko komisijo vložila eno ničnostno tožbo (T-626/17),
- vključila se je v štiri postopke predhodnega odločanja (**X. in X.**, C-638/16 PPU; **Čepelnik**, C-33/17; **NKBM**, C-215/17; **Božičević Ježovnik**, C-528/17) in
- vključila se je v en postopek za izdajo mnenja (zadeva *Mnenje*, 1/17).

Republika Slovenija se je v letu 2017 ustne obravnave udeležila v dveh zadevah predhodnega odločanja (**X. in X.**, C-638/16 PPU, **A. S.**, C-490/16).

1.13.4 Ukrepi za obvladovanje zadev in priporočila Državnega odvetništva RS

Državno odvetništvo RS poudarja, da se v skladu s postopkovnimi pravili SEU v zvezi s predlogi za sprejem predhodne odločbe po 367. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) vsak predlog za sprejem predhodne odločbe vroči vsem državam članicam, ki se nato lahko aktivno vključijo v postopek. Aktivna vključitev v postopek je možna vse do ustne obravnave. Sodbe, ki jih izda SEU v zadevah predhodnega odločanja (gre za odločitve o razlagi prava Evropske unije), so zaradi njihovega *erga omnes* učinka pomembne za vse države članice. Razlaga, ki jo sprejme SEU, je namreč obvezna za vse države članice in po sodni praksi SEU je kot kršitev prava Evropske unije opredeljeno tudi neupoštevanje razlage prava Evropske unije, kot jo je sprejelo SEU.

Glede na navedeno je nujno, da vsaka država članica spremlja tovrstne postopke in se seznanja z vsemi sodbami SEU. Izrecno zahtevo po spremljanju postopka večkrat izrazijo tudi posamezna ministrstva, ki ob izjavi, da ni razloga za vključitev Republike Slovenije v posamezni postopek, zahtevajo, da jih Državno odvetništvo RS seznanja s potekom in izidom postopka. Zaradi navedenega *erga omnes* učinka sodb SEU pa Državno odvetništvo RS o končnem izidu vseh postopkov obvešča v konkretni zadevi pristojna ministrstva.

Interes Republike Slovenije za vključevanje v postopke za sprejem predhodne odločbe je še naprej minimalen. Kot že vsa leta njenega članstva v EU, je Republika Slovenija po številu vključitev v postopke predhodnega odločanja pred SEU **med najmanj aktivnimi državami**; število vključitev se je zmanjšalo po predsedovanju Slovenije Svetu EU v letu 2008, kar naj bi bilo, glede na informacije posameznih ministrstev, pripisati zmanjšanju števila kadra z znanjem prava EU. Tekom zadnjih let se Slovenija vključuje predvsem v tiste postopke, v katerih vprašanja za predhodno odločanje na Sodišče EU naslovijo slovenska sodišča. Takšen pristop nikakor ni ustrezen, kajti v teh postopkih se odloča o razlagi prava EU, ki je (zaradi *erga omnes* učinka sodb) obvezna za vse. **Slovenija s takšnim pristopom zamuja dragocene priložnosti za dosego razlage prava EU v skladu z njenimi pravnimi stališči in/ali interesi.**

Prav tako Slovenija tekom zadnjih let **ni izkazala interesa za intervencije** v postopkih na podlagi direktnih tožb med drugimi državami članicami in/ali institucijami EU, kar je prav tako neustrezen pristop. Tudi v teh postopkih se marsikdaj odloča o pravnih vprašanjih, ki so, ali pa bodo, relevantna tudi za Slovenijo. Državam članicam se vročajo tudi vse sodbe SSEU, izdane v postopkih med drugimi državami članicami in/ali institucijami. Skladno z določbami 56. člena Protokola o Statutu Sodišča Evropske unije so države članice kot privilegirani udeleženci upravičene vložiti pritožbo zoper sodbo Splošnega sodišča tudi v zadevah, ki jih neposredno ne zadevajo. Države članice lahko na podlagi tretjega odstavka istega člena Statuta vložijo pritožbo zoper sodbo SSEU tudi v zadevah, v katerih se postopka pred Splošnim sodiščem niso udeležile. Pritožbo morajo vložiti v roku dveh mesecev od prejema obvestila o sodbi, postopek po pritožbi pa se vodi pred SEU.

⁹² V letu 2016 je imelo pripad 453 zadev predhodnega odločanja, v letu 2017 pa 533, kar je za 17,7 odstotkov več.

2. PRIKAZ IN OCENA ZAHTEVNEJŠIH PRIMEROV

V tem poglavju Državno odvetništvo RS izpostavlja konkretne sodne zadeve s posameznega področja svojega delovanja, ki so se v letu 2017 v okviru opravljanja zastopniške funkcije Državnega odvetništva RS izkazale **še za posebej pomembne ali zahtevne**.

Pri tem Državno odvetništvo RS opozarja, da je za razumevanje načina, obsega in vsebine njegovega dela treba upoštevati, da učinkovitosti dela Državnega odvetništva RS **ni vedno mogoče enačiti z uspehom v postopku**. Vsi sodni postopki, v katerih država nastopa kot tožeča, tožena stranka, stranski intervenient, predlagateljica, nasprotna udeleženka, upnica, dolžnica ali zavezanica, pa za Republiko Slovenijo neposredno ali posredno pomenijo nastanek finančnih ali drugih premoženjskih posledic, saj Državno odvetništvo RS preko pravnega zastopanja v skladu z drugim odstavkom 2. člena ZDOdv opravlja strokovne naloge na področju varstva premoženjskih in drugih pravic in interesov države.



2.1 Civilnopravne in gospodarske zadeve

Med tovrstnimi postopki Državno odvetništvo RS izpostavlja zadeve, ki so zahtevnejše oziroma pomembnejše zaradi vrednosti spora, o kateri so sodišča odločala, z vidika uspeha Državnega odvetništva RS v posameznih zadevah, pa tudi z vidika sprejetih stališč in odločitev sodišča, ki bi v bodoče lahko generirala nove spore proti državi, v katerih bi nasprotne stranke bodisi uspele bodisi ne.

a) Tožba proti Republiki Sloveniji iz naslova škode, nastale zaradi odstopa od pogodbe in prekinitve njenega izvajanja

V gospodarskem sporu je tožeča stranka MIRAGE HOLOGRAHY STUDIO d. o. o. – v stečaju (v nadaljevanju družba Mirage) od Republike Slovenije zahtevala plačilo 3.674.773,89 EUR s pripadki, in sicer zaradi škode, ki naj bi ji nastala, ker je Republika Slovenija v letu 2006 pred iztekom odpovednega roka odstopila od pogodbe in prekinila izvajanje pogodbe, po kateri je družba Mirage skupaj z družbo Cetis, d. d., Celje za Republiko Slovenijo **oblikovala, izdelovala in dobavljala potne liste**.

Sodišče prve stopnje je od zahtevanih 3.674.773,89 EUR s pripadki družbi Mirage prisodilo 874.742,11 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi od 25. 8. 2006 dalje, v preostalem pa je zahtevek zavrnilo. Pritožbo zoper sodbo sta vložili tako družba Mirage kot tudi Republika Slovenija, pri čemer je pritožbeno sodišče ugodilo pritožbi Državnega odvetništva RS in prisojeno odškodnino znižalo na 129.501,62 EUR z zakonskimi zamudnimi obrestmi. Pritožbo družbe Mirage je zavrnilo. Revizijo je vložila družba Mirage, Vrhovno sodišče RS⁹³ pa jo je zavrnilo v celoti, s tem pa je Državno odvetništvo RS v predmetni zadevi državi **prihranilo izplačilo skoraj 7,9 milijona EUR**.

Vrhovno sodišče RS je zavzelo stališče, da je na podlagi prvega odstavka 266. člena Zakona o obligacijskih razmerjih (ZOR) tožena stranka smela odstopiti od pogodbe, je pa v času teka odpovednega roka brez utemeljenih razlogov, torej še pred njegovim iztekom, prekinila izvajanje krovne pogodbe s tem, da je izdelavo potnih listov prepustila drugemu izvajalcu. Takšno ravnanje je kršilo pogodbeni dogovor o odpovednem roku. Navedeno utemeljuje protipravnost ravnanja tožene stranke kot elementa poslovne odškodninske odgovornosti. Tožeči stranki je nastala škoda med drugim v obliki izgubljenega dobička, ker v času od prekinitve izvajanja krovne pogodbe do poteka odpovednega roka ni več personalizirala potnih listin. Po mnenju Vrhovnega sodišča RS je pritožbeno sodišče pri izračunu pravilno izhajalo iz števila izdelanih potnih listin na območju, ki ga je pokrivala tožeča stranka v obdobju od prekinitve izvajanja pogodbe do izteka odpovednega roka. Prvi odstavek 266. člena ZOR pravico do odškodnine v primeru poslovne odškodninske odgovornosti omejuje na tisti obseg škode, ki je bil za drugo stranko ob sklenitvi pogodbe predvidljiv. Dejstva, da je tožeča stranka pred sklenitvijo pogodbe toženi stranki predložila strukturo cene, iz katere je izhajala višina njenega dobička, ni mogoče prezreti. Glede na jasno prikazano strukturo cene – dogovorjena cena in stroški, v kateri je prikazan tudi predvideni sedemodstotni dobiček, je mogoče utemeljeno zaključiti, da se je tožena stranka na višino tako predvidenega dobička lahko upravičeno zanesla in ga je ob razdrtju oziroma odstopu od pogodbe tudi upravičeno pričakovala. Po stališču Vrhovnega sodišča RS pa tožeča stranka nima prav v tem, da bi bil odstop od pogodbe podan v neprimernem času, glede na to, da je vlagala v nove tehnologije, saj sodišče meni, da je vlaganje gospodarske družbe v razvoj novih tehnologij gonilna sila njenega napredka, konkurenčnosti in razvoja. Bistveno je, da je tožeča stranka z izpolnitvijo količinske kvote dosegla skupen namen pogodbenih strank, dovolj dolg odpovedni rok pa ji je nudil ustrezno pravno varstvo v prilagoditvenem obdobju. Poleg tega tožeča stranka stroškov, povezanih z razvijanjem novih tehnologij, ni dokazala. Tožeča stranka se po prepričanju Vrhovnega sodišča RS ne more sklicevati na 26. člen Ustave, torej protipravno ravnanje pri izvajanju oblasti, glede na to, da v konkretnem primeru ni šlo za izvajanje oblastne funkcije, temveč za sklepanje civilnopravnih razmerij z ostalimi subjekti na trgu.

⁹³ Sodba VS RS, opr. št. III lps 145/2015 z dne 24. 10. 2017.

b) Tožba proti Republiki Sloveniji zaradi nezakonitega dela državnega organa

Zaradi medijske odmevnosti, višine tožbenega zahtevka, zahtevnosti pravne problematike in dejanskega stanja ter dolgotrajnosti sodnega postopka Državno odvetništvo RS izpostavlja pravdno zadevo Z. B. (kot pravnega naslednika izbrisane družbe Izbor, d. o. o., Semič) proti Republiki Sloveniji, v kateri tožnik na podlagi 26. člena Ustave RS ter 170. do 172. člena ZOR zahteva plačilo odškodnine v višini 9.584.674,41 EUR ter mesečno rento v višini 63.428,48 EUR ter plačilo 98.859,59 EUR. Zadeva je bila podrobneje predstavljena že v poročilu o delu za leto 2016,⁹⁴ v letu 2017 je zadevo obravnavalo še Ustavno sodišče RS, ki je ustavno pritožbo sprejelo v obravnavo, z odločbo opr. št. Up-998/15-19 z dne 30. 11. 2017 pa je sodbi Vrhovnega sodišča RS, opr. št. II Ips 186/2015 z dne 1. 10. 2015 in Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. II Cp 3799/2010 z dne 23. 2. 2011, razveljavilo in zadevo vrnilo v novo odločanje Višjemu sodišču v Ljubljani.

Kot izhaja iz obrazložitve, je Ustavno sodišče RS pritrnilo stališču tožene stranke, da gre v primeru izdaje ustne in pisne inšpekcijske odločbe, čeprav v povezavi z isto nameravano dejavnostjo pritožnika, za dva ločena inšpekcijska postopka z različnimi, med seboj neodvisnimi razlogi za izdajo odločb. Tudi po presoji Ustavnega sodišča RS je potrebno vprašanje protipravnega ravnanja države in s tem povezano vprašanje, ali izpodbijana sodba vsebuje kakšna pravna stališča, ki so v nasprotju s človekovimi pravicami ali temeljnimi svoboščinami, presojati ločeno za vsako od spornih inšpekcijskih odločb posebej. Prav tako je pritrnilo stališču, da ustna inšpekcijska odločba z dne 27. 10. 1998 ni bila izdana zato, ker naj bi sporna sestavina vsebovala prepovedane substance, pač pa zato, ker je pritožnik začel proizvodnjo pijače, ne da bi pridobil zahtevana potrdila oziroma dokazila, da sporna pijača ustreza zahtevam veljavnih predpisov za živila v prometu, in ne da bi pridobil poročila o izvršenih analizah. Pritožnik je tedaj predložil le poročilo o izvršenih analizah, ki jih je opravil Zavod za zdravstveno varstvo Kranj, vendar iz tega poročila ni izhajalo, ali je pijača zdravstveno neoporečna - v omenjenem poročilu je namreč izrecno zapisano, da je za ugotavljanje navzočnosti morebitnih prepovedanih substanc pristojen drug organ in da mora biti pridobljeno soglasje pristojnega ministrstva. Ustavno sodišče RS se je v zvezi z izdano ustno odločbo postavilo na stališče, da pritožnik ni obrazložil, v čem naj bi bilo pravno stališče, da inšpekcija utemeljeno prepove proizvodnjo živila, dokler proizvajalec ne izkaže, da je pridobil vsa z zakonom zahtevana potrdila oziroma dokazila, neskladno s kakšno človekovo pravico ali temeljno svoboščino. Ugotovilo je, da je navedeno stališče razumno in razumno obrazloženo, tako da ga ni mogoče šteti za samovoljnega oziroma arbitrarnega, kar bi lahko bilo v nasprotju s pravico do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave. Prav tako je za razumno označilo stališče, da ta odločba, potem ko je družba Izbor d. o. o. pridobila ustrezno mnenje ministrstva (21. 7. 1999) in druge ekspertize o nevsebnosti THC, ni več preprečevala prodaje, saj je bila sama odločba časovno pogojena (»dokler ne predloži analiz in druge dokumentacije...«).

V zvezi z očitkom, da je prišlo do sodbe presenečenja, je Ustavno sodišče RS pojasnilo, da je po uveljavljeni ustavnosodni presoji predpogoj za uresničitev učinkovite pravice do izjavljanja na področju pravnih naziranj, da stranka lahko spozna, po katerih pravnih podlagah bi sodišče lahko presojalo utemeljenost tožbenega zahtevka. Če sodišče opre odločitev na pravno podlago, za katero stranka ni mogla predvideti, da bi jo sodišče lahko uporabilo, ter se o tej pravni podlagi zato ni mogla učinkovito izjaviti, sodba zanjo pomeni presenečenje. V takem primeru stranki ni omogočeno, da bi lahko učinkovito izkoristila pravico do izjave. Opozorilo pa je, da navedeno ne pomeni, da stranka ne nosi odgovornosti za skrbno pripravo in sodelovanje v postopku. Pravicam stranke v pravdnem postopku namreč ustreza tudi njihova dolžnost, da s svojim ravnanjem v postopku pripomorejo k uresnitvi teh pravic, prav tako pa h kvaliteti sodnega varstva. To velja še toliko bolj, če stranko zastopa odvetnik, ki je pravni strokovnjak. Od stranke je treba pričakovati, da bo v postopku ravnala skrbno, med drugim tudi z ustrezno proučitvijo pravnih vidikov spora. V tem je tudi smisel zastopanja po odvetniku kot pravno kvalificiranem pooblaščenca oziroma v možnosti, da si stranka zagotovi takšno zastopanje. V pravnem postopku mora biti vzpostavljeno ustrezno ravnovesje porazdelitve bremen med strankami in sodiščem. Iz pravice do izjavljanja po 22. členu Ustave zato ne izhaja, da bi sodišče moralo opozoriti stranko na vse pravne vidike, ki jih je prezrla, pač pa je sodišče to dolžno storiti le v primeru, ko stranka kljub potrebni skrbnosti ni mogla predvideti, da bi sodišče odločitev lahko oprlo na določeno pravno podlago. Za tak primer pa ne gre, kadar se je nasprotna stranka že predhodno sklicevala na določeno pravno normo ali uveljavljala določeno pravno naziranje. Pouk oziroma opozorilo sodišča o pravni podlagi, ki jo namerava uporabiti, namreč ni potrebno med drugim tedaj, če se je že nasprotna stranka sklicevala na možnost uporabe

⁹⁴ Glej poročilo o delu 2016, stran 28.

te pravne podlage. Stranka mora računati na možnost, da sodišče stališča stranke pri pravni presoji upošteva. Če meni, da so pravna naziranja nasprotne stranke napačna, je zato od stranke mogoče pričakovati, da bo podala lastne, nasprotne pravne argumente. Če tega ne stori, sodišče pa se nato opre na pravno podlago, ki jo je uveljavljala nasprotna stranka, stranka ne more trditi, da gre za nedopustno sodbo presenečenja. Ustavno sodišče RS je tako očitke o sodbi presenečenja zavrnilo, saj je naziranje, da bi pritožnik sporno pijačo lahko začel prodajati že leta 1999, ko je dobil mnenje Ministrstva za zdravje, in da pisna odločba te pijače nikoli ni prepovedovala, češ da zgolj ponavlja tisto, kar piše že v zakonu, ne nanaša pa se na konkretno pijačo in njene sestavine, uveljavljala že tožena stranka med pravdo. Glede na navedeno bi pritožnik v takem primeru ob zadostni skrbnosti moral in mogel predvideti možnost, da se tudi sodišče lahko opre na tako pravno naziranje. Zato ne gre za nedopustno sodbo presenečenja in s tem za kršitev pravice do izjavljanja, ki je del pravice do enakega varstva pravic po 22. členu Ustave.

V zvezi s kršitvijo pravice do povračila škode po 26. členu Ustave, je Ustavno sodišče RS pojasnilo, da je v ustavnosodni presoji ustaljeno stališče, da je odgovornost države za škodo, ki jo s svojim protipravnim ravnanjem povzročijo državni organi, uslužbenci in funkcionarji pri izvrševanju oblasti, specifična oblika odgovornosti, za katero ne zadoščajo klasična pravila civilne odškodninske odgovornosti za drugega, pač pa **je treba pri presoji posameznih predpostavk odgovornosti države upoštevati posebnosti, ki izvirajo iz oblastvene narave delovanja njenih organov, ter pri uporabi pravil splošnega obligacijskega prava paziti, da se ta pravila uporabljajo prilagojeno značilnostim javnopravne odškodninske odgovornosti za ravnanja *ex iure imperii***. Kršitev pravice iz 26. člena Ustave je podana, kadar sodišče opre svojo odločitev na kakšno pravno stališče, ki bi bilo z vidika te pravice nesprejemljivo. Zato je Ustavno sodišče RS preizkusilo stališča, ki jih je po 26. členu Ustave v zvezi s presojjo, da ni mogoče očitati protipravnega ravnanja državnim organom (inšpekciji) pri izdaji odločbe z dne 26. 11. 1998, sprejelo Vrhovno sodišče RS in pred njim višje sodišče. Po mnenju Ustavnega sodišča RS je v sodbah sodišča druge stopnje in Vrhovnega sodišča RS bistveno stališče glede inšpekcijske odločbe z dne 26. 11. 1998 to, da pisna inšpekcijska odločba ni protipravna, saj v izreku zgolj ponavlja, kar piše že v zakonu, to je, da je »prepovedano dodajanje kanabinoidnih substanc«. Ta odločba naj uporabe konkretne esence ne bi prepovedovala in prav tako ne dodajanja katerega koli (niti konkretnega) eteričnega olja konoplje. Po stališču Vrhovnega (in že pred tem Višjega) sodišča RS torej upravna (inšpekcijska) odločba, ki v izreku zgolj ponavlja tisto ravnanje, ki je prepovedano po samem zakonu, ne more biti nezakonita in zato tudi ne protipravna ter ne more vzpostaviti odškodninske odgovornosti države. Ustavno sodišče RS je opozorilo, da takšno izpodbijano stališče sodišč izključuje nezakonitost in s tem protipravnost ravnanja organov oblasti v okoliščinah konkretnega primera. Zato je presojalo, ali je tako opredeljen pomen izreka odločbe v okoliščinah konkretnega primera sprejemljiv z vidika pravice do povračila škode po 26. členu Ustave. Pri presoji je poudarilo, da je poglobljena posebnost razlage oblastnih posamičnih pravnih aktov prav to, da je kontekst pravnega razumevanja povezan s konkretnim primerom, ki je predmet pravnega odločanja in ki je razlago hkrati tudi izzval. Prav tako je opozorilo, da je izrek pravne odločbe lahko zelo zgoščen in tudi tipiziran in da samo iz njega ni mogoče razbrati njegovega pomena, tako da ga je treba vselej povezati še z uvodom odločbe in z obrazložitvijo, v kateri je opisan konkretni dejanski stan skupaj s pravno posledico in razlogi, ki ju utemeljujejo. Zato je treba imeti po mnenju Ustavnega sodišča RS pred očmi, da je pravna odločitev, ki je vsebovana v izreku odločbe, v polnem obsegu dokončno pomensko določljiva šele v povezavi z odločbo kot celoto. Ustavno sodišče je izrek navedene odločbe tako umestilo v kontekst njene obrazložitve. Po mnenju Ustavnega sodišča RS bi pritrditev izpodbijanemu stališču pomenila, da izrek upravne odločbe, ki stranki zapoveduje opustitev, ki jo na abstraktni ravni zapoveduje zakon, nikoli ne bi mogel biti nezakonit, zato izdaja odločbe s takim izrekom ne more biti protipravno ravnanje, ki bi lahko utemeljilo odškodninsko odgovornost države za ravnanje njenih organov. Taka razlaga pomena izreka (upravne) odločbe v kontekstu razumevanja pojma protipravnosti iz 26. člena Ustave pa je po mnenju Ustavnega sodišča RS z vidika pravice do povračila škode zelo omejujoča. Povzroči namreč, da je možnost uveljavljanja pravice iz 26. člena Ustave praktično onemogočena v vseh tistih primerih, v katerih organ oblasti v izreku posamičnega akta na stranko postopka naslovi zahtevo, ki jo na abstraktni (in splošni) ravni ureja zakon. Sporno stališče pomeni, da je država v takih primerih zavarovana pred odškodninsko odgovornostjo ne glede na to, da je pred izdajo odločbe organ oblasti vodil postopek prav zaradi odločanja o očitku konkretne kršitve zakona, in ne glede na to, da so organ, ki je odločbo izdal in organi, ki so jo presojali v postopku s pravnimi sredstvi, drugače razumeli njen pomen za prizadeto stranko. **Glede na navedeno je treba za razumevanje pravega pomena takšne odločitve upoštevati tudi obrazložitev odločbe v vseh tistih primerih, kadar**

Je v odločbi, najsi gre za upravno odločbo ali sodbo, v **izreku dobesedno ponovljeno zgolj tisto, kar določa že zakon**. Nasprotno stališče namreč onemogoča učinkovito izvrševanje pravice do povračila škode po 26. členu Ustave.

Upošteva je navedeno, je Ustavno sodišče RS obrazložilo, da tudi pravno sodišče v odškodninskem sporu zoper državo, ko gre za razumevanje pomena upravne odločbe v kontekstu presoje o protipravnem ravnanju oblasti iz 26. člena Ustave, vsebine te odločbe ne sme razlagati drugače, kot so jo razlagali vsi udeleženci v upravnem postopku in v postopku upravnega spora. Varstvo pravice iz 26. člena Ustave namreč ne more biti učinkovito, če sodišče v odškodninskem sporu sporni upravni odločbi (v škodo prizadete stranke) pripiše popolnoma drugačno vsebino, kot so jo vsi udeleženci razumeli v samem upravnem postopku in v postopku v upravnem sporu. Tako divergentno razumevanje oblastnega posamičnega akta na eni strani izniči pomen, ki ga je v resnici imel za organe oblasti in za življenje posameznikov, in na drugi strani v bistvenem krni pravno varnost. Iz navedenih razlogov je po mnenju Ustavnega sodišča RS stališče Vrhovnega sodišča RS v izpodbijani sodbi kršilo pravico do povračila škode, varovano v 26. členu Ustave. Tako stališče je pred tem pri odločanju o pritožnikovi pritožbi sprejelo že sodišče druge stopnje ter je, ker je že na podlagi tega stališča prišlo do sklepa, da ravnanje države ni bilo protipravno, pritožbo zavrnilo in potrdilo sodbo sodišča prve stopnje.

Ustavno sodišče RS je zato razveljavilo sodbi Vrhovnega sodišča RS in višjega sodišča ter zadevo vrnilo v novo odločanje Višjemu sodišču v Ljubljani. Hkrati je opozorilo, da v novem postopku sodišče pri presoji protipravnosti ravnanja države v zvezi z odločbo Zdravstvenega inšpektorata z dne 26. 11. 1998 vsebine te odločbe glede obveznosti, ki jo nalaga pritožniku, ne bo smelo razlagati tako, kot jo je razlagalo v razveljavljeni sodbi, torej kot da pisna inšpekcijska odločba ne prepoveduje uporabe konkretne substance in da zgolj ponavlja tisto, kar stranki nalaga že zakon.

Ker je izpodbijani sodbi razveljavilo že zaradi kršitve pravice do povračila škode po 26. členu Ustave, se Ustavno sodišče RS do vseh drugih zatrjevanih kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni opredeljevalo. V zvezi s tem je pritrdilno ločeno mnenje podala ustavna sodnica dr. Špelca Mežnar in izpostavila, da bi Ustavno sodišče RS **v konkretnem primeru lahko obravnavalo več očitanih kršitev Ustave in ne le ene**. V predmetni zadevi je namreč odločalo že drugič,⁹⁵ pri čemer je že v prvotni ustavni pritožbi pritožnik zatrjeval iste kršitve.

Državno odvetništvo RS poudarja, da postopek, v katerem je bila tožba vložena leta 2000, **tako po skoraj dvajsetih letih še vedno ni zaključen**. Na podlagi ustavne odločbe je zadeva dejansko vrnjena v takšno fazo postopka, da bo moralo sodišče ponovno, poleg predpostavk odškodninske odgovornosti po 26. členu Ustave, presojati še vse druge splošne predpostavke odškodninske odgovornosti v zvezi s pravili o odškodninski odgovornosti pravnih oseb, določenih v členih 170. do 172. ZOR, saj o nobenem ugovoru Republike Slovenije (glede protipravnosti, vzročne zveze, škode) še ni odločeno. Navedeno pomeni, da ob že dosedanji izjemni dolgotrajnosti postopka ni mogoče napovedati, kdaj bo v predmetni zadevi sploh dokončno odločeno.

c) Tožba proti Republiki Sloveniji iz naslova odškodninske odgovornosti države

V sporu 18 tožečih strank proti Republiki Sloveniji zaradi plačila odškodnine v višini 1.218.427,00 EUR in odstranitve škodne nevarnosti (vrednost v tem delu 21.000,00 EUR) je sodišče prve stopnje razsodilo, da je tožbeni zahtevek iz naslova odškodnine za premoženjsko škodo glede podlage (temelja) izkazan, glede odstranitve škodne nevarnosti pa je tožbeni zahtevek zavrglo. Zahtevek tožnikov **se je nanašal na poplave** dne 30. 3. 2009 in 18. 9. 2010, ko je potok Logaščica prestopil breg in poplavljal pritličja večstanovanjskega objekta v Logatcu.

Državno odvetništvo RS je zoper odločitev, da je podan temelj odškodninske odgovornosti, vložilo pritožbo, ki ji je Višje sodišče v Ljubljani⁹⁶ v celoti ugodilo in spremenilo sodbo sodišča prve stopnje tako, da je **zavrnilo tožbeni zahtevek tožečih strank v celoti**, toženi stranki pa je prisodilo plačilo stroškov celotnega postopka v višini 27.267,76 EUR.

⁹⁵ Predhodno je že obravnavalo ustavno pritožbo in z odločbo št. Up-209/14-16 z dne 9. 7. 2015 razveljavilo sodbo Vrhovnega sodišča RS, opr. št. II Ips 231/2011 z dne 7. 11. 2013 le iz razloga, ker Vrhovno sodišče RS ni upoštevalo pravočasno vložene dopolnitve revizije, do ostalih zatrjevanih kršitev Ustave pa se takrat ni opredeljevalo. ⁹⁶ Sodba Višjega sodišča v Ljubljani, opr. št. I Cpg 1316/2016 z dne 30. 11. 2017.

Kot izhaja iz obrazložitve pritožbenega sodišča, med strankama niso bile sporne ugotovitve sodišča prve stopnje o tem, da so tožniki lastniki nepremičnin oziroma stanovanj v večstanovanjskem objektu v Logatcu in da nepremičnine ležijo na območju, ki je bilo poplavljeno dne 30. 3. 2009 in 18. 9. 2010. Tožniki uveljavljajo odškodninsko odgovornost Republike Slovenije zaradi opustitve dolžnega ravnanja kot oblastvenega organa pri izdaji upravnih dovoljenj, ki so bila podlaga za izgradnjo objektov. Za presojo protipravnosti ravnanja toženke oziroma Upravne enote Logatec, ki je izdala sporna gradbena dovoljenja, je bila po mnenju pritožbenega sodišča odločilna presoja očitka, ali je podano neskladje med določeno višinsko koto v gradbenih dovoljenjih glede na določbe občinskega odloka o minimalni višinski koti. Očitek tožečih strank se je nanašal na kršitev 66. člena ZGO-1, ki določa pogoje za izdajo gradbenega dovoljenja in v katerem je določeno, da mora upravni organ pred izdajo gradbenega dovoljenja preveriti tudi, ali je projekt izdelan v skladu s prostorskim aktom – odlokom.

Pritožbeno sodišče je ugotovilo, da je materialnopravno zmotno sklepanje sodišča prve stopnje o tem, da so bila gradbena dovoljenja izdana v nasprotju s prostorskim aktom. Tudi opredelitev minimalne kote v občinskem odloku se ni nanašala na objekte, za katere so bila izdana sporna gradbena dovoljenja, temveč na druge objekte, ki niso v lasti tožnikov. Izdaja gradbenih dovoljenj zato ni predstavljala protipravnega ravnanja toženke, saj so tako določeni pogoji gradnje skladni s prostorskim aktom, ki pa ga ni sprejela toženka, temveč občina. Prav tako je bila materialnopravno zmotna presoja sodišča prve stopnje o obstoju vzročne zveze med zatrjevano opustitvijo dolžne skrbnosti pri izdaji gradbenih dovoljenj in vtoževano škodo. Po mnenju pritožbenega sodišča je toženka pravilno opozorila, da ne obstaja relevantna vzročna zveza med domnevno škodo tožnikov in ravnanjem toženke, saj so tožniki lastninsko pravico na nepremičninah pridobili od investitorja na podlagi prodajnih pogodb med letom 2003 in 2005. Trdili so, da so stanovanja kupili v dobri veri, da so zgrajena v skladu z veljavnimi predpisi na področju, ki je varno pred poplavami. Vendar pa takšna podlaga ne zadošča za utemeljitev vzročne zveze med ravnanjem toženke in premoženjskim položajem tožnikov, do katerega je prišlo leta 2009 in 2010 v posledici naravnega pojava – poplav. Tožniki namreč v konkretnem primeru vtožujejo odškodnino, ki predstavlja seštevke tržne manjvrednosti stanovanj zaradi poplavne ogroženosti območja in stroške sanacije, ki so jim nastali po poplavah. Toženka pa nima vpliva na vrednost stanovanj tožnikov, ki so jo pridobili z nakupom, in tako ne glede na zatrjevano opustitev pri izdajanju gradbenih dovoljenj toženki ni mogoče pripisovati povzročitve škode v obliki znižane tržne vrednosti stanovanj. To bi namreč pomenilo, da zgolj izdaja gradbenega dovoljenja predstavlja državno jamstvo za lastnosti in vrednost stvari, ki so jo pričakovali kupci stanovanj ob sklenitvi prodajne pogodbe s tretjo osebo, torej prodajalcem. Tudi podatki GURS-a ne predstavljajo podlage za jamčevanje toženke za realno vrednost stvari. Prav tako tudi ne obstoji vzročna zveza med zatrjevano opustitvijo dolžne skrbnosti v postopku izdaje gradbenih dovoljenj in stroški sanacije, ki so posledica vremenskega pojava. Realizacija povečanega tveganja je posledica lastnosti spornih stanovanj, ki so jih tožniki prevzeli od prodajalca.

Tožniki so uveljavljali tudi podredne zahtevke za odpravo škodne nevarnosti, in sicer da država zgradi zadrževalne nasipe oziroma zgradi zadrževalnik na Črnem potoku in na Logaščici ter zagotovi druge potrebne ukrepe za zagotovitev protipoplavne varnosti. O tem zahtevku je odločilo že sodišče prve stopnje in ga zavrglo, predvsem zato, ker tožeče stranke niso predložile nobenih dokazov o tem, da bi postavitve zadrževalnih nasipov vsaj s stopnjo verjetnosti preprečila poplave tudi v primeru tako obilnih padavin, kot so zajele Slovenijo v zvezi s poplavami 2009 in 2010. Prav tako je sodišče ugotovilo, da zahtevke v zvezi z odstranitvijo vira škodne nevarnosti ni ustrezal zahtevam izvršljivosti. Zahtevke se je namreč skliceval le na opisno določen projekt oziroma na pripravljene strokovne projekte in študije za zagotovitev protipoplavnih varnosti. Sodišče prve stopnje je tudi zapisalo, da so tožeče stranke podale zgolj ohlapne in nesubstancirane trditve o tem, da naj bi bila vodotok ali požiralnik neustrezno vzdrževana. Za to ni bilo izkazane niti potencialne protipravnosti, ki bi v obravnavanem primeru utemeljevala zahtevke glede sodne odločitve o aktivnostih, usmerjenih v zagotovitev rednega čiščenja struge požiralnika.

Državno odvetništvo RS uspeh v predmetnem postopku ocenjuje **kot pomemben zaradi preprečitve bodočih tožbenih zahtevkov iz naslova odškodninske odgovornosti države** v primerih, ko bi ji tožniki očitali, da ni poskrbela za večjo poplavno varnost oziroma da upravne enote na poplavno ogroženih območjih ne bi smele izdati gradbenih dovoljenj.

družbe (npr. koliko je porabil za plače zaposlenih ali za svojo plačo, za material...), pa tega ni storil. Tožnica je torej dokazala, da je toženec dejansko in dobresedno fizično prejel denar v roke sam kot družbenik oziroma preko zaposlenega v družbi, prejeti zneski pa se nato niso izkazali kot prihodek prve družbe. Sodišče je še ugotovilo, da ni pravilno naziranje tožene stranke, da je tožnica tista, ki bi morala dokazati, za kakšne namene je toženec nadalje porabljal denar. Pritožbeno sodišče je pritrnilo sodišču prve stopnje, da je prva družba s tožencem na njeni strani sama povzročila nezmožnost plačevanja in da odgovornosti za neplačevanje ni mogoče naprtiti tožnici. Poleg tega pa je prva družba povzročila nezmožnost plačevanja tudi s tem, da je vse posle prenesla na novoustanovljeno družbo in da je po ustanovitvi nove družbe ostala brez poslovnih prostorov, brez zalog, brez strank in brez zaposlenih in je logično in pričakovano, da tudi sredstev za plačevanje zapadlih obveznosti ne bo več imela.

Zadeva je pomembna, ker gre za eno prvih pravnomočnih sodnih odločitev, kjer je tožeča stranka dokazala, da so podani pogoji za spregled pravne osebnosti.

e) Večje število proti Republikli Sloveniji vloženih tožb zaradi zakonodajne protipravnosti glede investicij v obnovljive vire energije – sončno energijo

Na Državnem odvetništvu RS je v teku večje število odprtih sodnih postopkov, skupaj 28, v katerih tožniki – investitorji v obnovljive vire energije (sončno energijo) - zahtevajo plačilo odškodnine od Republike Slovenije. Vsebinsko so bile tovrstne zadeve že predstavljene v poročilu o delu za leto 2016,⁹⁹ v letu 2017 pa je bila pravnomočno zaključena zadeva, v kateri je sodišče prve stopnje tožbeni zahtevek v celoti zavrnilo, primarno iz razloga zastaranja. Tožena stranka je zatrjevala, da je tožeča stranka tožbo vložila po preteku triletnega roka, ko je izvedela za škodo in za tistega, ki jo je povzročil, saj je za oboje izvedela iz objave Uredbe št. 90 dne 30. 11. 2012. Tožeča stranka je nasprotno trdila, da je za škodo izvedela 3. 7. 2013, ko je prejela odločbo o dodelitvi podpore. Sodišče prve stopnje je zavzelo stališče, da je iz vseh navedb tožeče stranke mogoče jasno zaključiti, da je bila takoj na dan objave, torej dne 30. 11. 2012, seznanjena z vsebino Uredbe št. 90 in seznanjena, da ta uredba pomeni zmanjšanje podpore, s tem pa je vedela za nastanek škode, ki jo uveljavlja v tem postopku. Z odločbo o dodelitvi pomoči, ki jo je prejela 3. 7. 2013, je bila tožeči stranki zgolj dodeljena podpora, kot je izhajala iz Uredbe št. 90, in tožeča stranka ne more uspešno trditi, da je za škodo izvedela šele takrat. Tako tudi Vrhovno sodišče RS v odločbi opr. št. II Ips 933/2008 pojasnjuje, da zastaranje odškodninske terjatve za sukcesivno nastajajočo bodočo premoženjsko škodo začne teči, ko tožnik izve za takšno škodo in jo lahko uveljavlja. Pravočasno sodno uveljavljanje povračila prve tovrstne škode pred potekom zastaralnega roka je pogoj za uveljavljanje povračila vseh nadaljnjih škod. Tožeča stranka bi zato morala tožbo vložiti pred iztekom triletnega zastaralnega roka, šteto od 30. 11. 2012. Tožbo pa je vložila prepozno.

Kljub ugotovljenemu zastaranju je sodišče prve stopnje stališče zavzelo tudi v zvezi s protipravnostjo in zaključilo, da je v tem kontekstu pomembna odločba Vrhovnega sodišča RS opr. št. X Ips 293/2014 z dne 6. 7. 2015, za katero je Republika Slovenija navedla, da je ključnega pomena. Iz 12. do 15. točke obrazložitve navedene odločbe **je jasno razvidno stališče, zakaj pri sprejemanju Uredbe št. 90 ni bilo zakonskih nepravilnosti niti kršitve poslovnika Vlade**. Dejstvo je, da je bila Uredba št. 90 izdana na podlagi devetega odstavka 64. člena Energetskega zakona in tudi tožeča stranka se je zavedala, da je s to določbo predvidena spremenljivost višine podpore, saj se je nenazadnje podpora spreminjala tudi že prej.

f) Tožba proti Republikli Sloveniji iz naslova škode, nastale zaradi nerazglašene oporoke, deponirane v sodni hrambi

Tožnik je od Republike Slovenije zahteval plačilo odškodnine v višini 21.000,00 EUR s pripadki za utrpelo materialno škodo iz naslova odgovornosti države za delo organa, ker da zaradi nerazglašene lastnoročne oporoke iz leta 1981 ni bil obvešččen, da se lahko prijavi k dedovanju. Na zapuščinsko obravnavo so bile vabljene in so pristopile zakonite dedinje – vdova in hčerke, ne pa tudi tožnik kot oporočni dedič. Zakonite dedinje so se na zapuščinski obravnavi sporazumele, da se oporoke ne bo upoštevalo in da bodo dedovale po zakonu, nato pa so sklenile dedni dogovor. Tožnik je v tožbi zatrjeval, da je bil upravičen do dedovanja kot oporočni dedič, predmet dedovanja po oporoki pa naj bi predstavljala nepremičnina v obsegu 3/8 stanovanjske stavbe z ohišnico.

⁹⁹ Glej poročilo o delu 2016, stran 40 – 41.

Sodišče prve stopnje je tožbeni zahtevek zavrnilo v celoti, ker je ugotovilo, da je tožnikova odškodninska terjatev iz naslova toženkine odškodninske odgovornosti po 148. členu OZ, ki ureja odgovornost pravne osebe za škodo, ki jo povzroči njen organ tretji osebi pri opravljanju ali v zvezi z opravljanjem svojih funkcij, zastarala. Poleg tega je ugotovilo, da kumulativno niti niso izpolnjene predpostavke odškodninske odgovornosti, saj ni izkazana protipravnost niti škoda.

Tožnikovo pritožbo je pritožbeno sodišče¹⁰⁰ zavrnilo. Med drugim je navedlo, da z zaključki prvostopenjskega sodišča sicer ne soglaša, da pa je zavrnilna sodba pravilna zato, ker **tožnik ni izkoristil vseh pravnih možnosti, ki so mu bile na voljo, med drugim tudi vložitev dediščinske tožbe**. Zato od toženke ne more uspešno uveljavljati plačila odškodnine, saj ni podana ena izmed temeljnih predpostavk njene odškodninske odgovornosti, to je protipravnost. Dokler posameznik ne izkoristi vseh pravnih možnosti, ki jih ima na voljo, ter mu posledično zaradi svojega lastnega ravnanja nastane škoda, se ne more uspešno sklicevati na odškodninsko odgovornost države za ravnanje njenega organa. Zato toženki ni mogoče očitati protipravnosti, saj je njen organ naredil vse potrebno, kot mu nalaga zakonodaja, in je tožnik bil tisti, ki svojih pravic po lastni presoji ni uveljavljal v pravdi. Glede na navedeno se po mnenju drugostopenjskega sodišča sodišču prve stopnje ne bi bilo potrebno ukvarjati z ugovorom zastaranja, saj bi lahko tožbeni zahtevek zavrnilo že na podlagi tega, ker ni bilo izkazano oziroma ugotovljeno protipravno ravnanje toženke.

Gre za **prvo pravnomočno odločitev sodišča** iz naslova problematike nerazglašanih oporok.

g) Tožba proti Republiki Sloveniji zaradi zatrjevanega protipravnega ravnanja sodišča pri uporabi pravila *ne ultra alterum tantum*

Tožnik je s tožbo od Republike Slovenije zahteval plačilo odškodnine v znesku 84.614,02 EUR s pripadki. Škoda naj bi mu nastala, ker od zneska, ki mu je bil prisojen v drugi pravdni zadevi, zamudne obresti niso tekle vse do plačila. Trdi, da je bila takratna ureditev iz 376. člena OZ, ki je obresti omejevala do višine glavnice, v nasprotju z Direktivo 2000/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. 6. 2000 o boju proti zamudi pri plačilu v trgovinskih poslih, zaradi česar naj bi bila podana odškodninska odgovornost toženke, ki navedene direktive ni prenesla v slovenski pravni red.

Sodišče prve stopnje je v letu 2011 tožnikov tožbeni zahtevek zavrnilo, pritožbeno sodišče pa je odločalo leta 2012 in tožnikovo pritožbo zavrnilo.¹⁰¹ Zoper sodbo drugostopenjskega sodišča je tožnik vložil revizijo.

Med pravdnima strankama je bilo sporno:

- ali je Republika Slovenija izkoristila možnost iz točke (b) tretjega odstavka 6. člena direktive, da izključi veljavnost direktive za pogodbe, sklenjene pred 8. 8. 2002,
- ali glede na vsebino tožnikovega obrtnega dovoljenja pravni posel, iz katerega je izvirala zamuda pri plačilu, spada med trgovinske posle, za katere se uporablja Direktiva 2000/35/ES in
- ali je pravilo *ne ultra alterum tantum* v nasprotju z zahtevami Direktive 2000/35/ES.

Vrhovno sodišče RS je prekinilo postopek v tej zadevi in na Sodišče Evropske unije naslovilo predlog za sprejetje predhodne odločbe glede razlage Direktive 2000/35/ES. Sodišče Evropske unije je v tej zvezi zavzelo stališče, da nekdanja določba 376. člena OZ ni bila v nasprotju z Direktivo 2000/35/ES.

Vrhovno sodišče RS je tako tožnikovo revizijo zavrnilo. Če torej nekdanja določba 376. člena OZ, skupaj z ostalimi določbami, ki se uporabljajo na področju zamud pri plačilih, in v tem okviru tudi skupaj z določbo drugega odstavka 380. člena OZ, ni v nasprotju z navedeno direktivo, tudi ni podana protipravnost kot ena od odškodninskih predpostavk za odškodninsko odgovornost toženke.

¹⁰⁰ Sodba Višjega sodišča v Mariboru opr. št. I Cp 972/2017 z dne 12. 12. 2017. ¹⁰¹ Sodba Višjega sodišča v Mariboru opr. št. I Cp 1005/2011 z dne 24. 1. 2012.

2.2 Delovnopravne zadeve

Na področju delovnopravnih zadev je Državno odvetništvo RS že poudarilo, da je tudi v letu 2017 prejelo veliko število zadev v t. i. množičnih sporih. Izpostavljene zadeve so tako pomembnejše oziroma zahtevnejše zato, ker imajo glede na svojo množičnost lahko velike finančne posledice za proračun, prav tako pa velja nanje v izogib nastanku novih sporov opozoriti z vidika sodne prakse in pravilne uporabe materialnega prava. Dejstvo namreč je, da v veliki večini sporov pred delovnimi sodišči kot ena od strank nastopa ravno Republika Slovenija, v največ primerih pa kot tožena stranka.

a) Zadeve pripadnikov SV zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini

Državno odvetništvo RS že nekaj let opozarja na zadeve pripadnikov SV zaradi plačila odškodnine za neizkoriščen dan tedenskega počitka na misijah v tujini. Te so tudi v letu 2017 predstavljale velik delež novih prejetih zadev, saj jih je Državno odvetništvo RS v letu 2017 prejelo 431.

Vsebina predmetnih zadev je bila že večkrat podrobno predstavljena v letnih poročilih za pretekla leta, zato je Državno odvetništvo RS na tem mestu ne izpostavlja ponovno, poudarja pa, da je bilo v teh zadevah tudi v letu 2017 sprejetih več odločitev Višjega delovnega in socialnega sodišča, ki so potrdile odločitve sodišča prve stopnje, sprejete na podlagi ugotovitve, da tožniku v času, ko je bil kot pripadnik stalne sestave SV napoten na opravljanje vojaške službe izven države v okviru mirovnih sil, ni bil zagotovljen tedenski počitek, zaradi česar je za vsak dan neizkoriščenega tedenskega počitka upravičen do odmene oziroma nadomestila v neto znesku vrednosti enega dneva.

Pritožbeno sodišče je v vseh svojih odločitvah zavzelo stališče, da določbe 53. člena Zakona o službi v slovenski vojski (ZSSloV) o tem, da mora nadrejeni poveljnik med opravljanjem vojaške službe izven države pripadnikom omogočiti potreben počitek glede na vrsto nalog in druge razmere in pri tem upoštevati tudi predpisane omejitve glede opravljanja posameznih zahtevanih nalog na določenih formacijskih dolžnostih, ni mogoče uporabiti tako, da pripadnikom SV na misiji v tujini ne pripada neprekinjeni tedenski počitek v trajanju neprekinjenih 24 ur, temveč, da ga je potrebno prilagoditi glede na vrsto nalog in druge razmere. O tem, da pripadniku SV na misiji v tujini ne pripada tedenski počitek, prav tako ni možno sklepati na podlagi okoliščine, da je tožnik izrabil tako posebni dopust v trajanju 2,5 dni za vsakih 30 dni opravljanja nalog na območju operacije, ki je namenjen zagotovitvi kratkega odmora med opravljanjem nalog v tujini, kot tudi pravico do 96-urne odsotnosti, ki je namenjena zagotavljanju krajšega počitka med opravljanjem vojaške službe izven države, saj iz te ureditve, predpisane s Standardnim operativnim postopkom (SOP), ne izhaja, da bi šlo pri tem za kompenzacijo za nemožnost izrabe tedenskega počitka. Sodišče druge stopnje je tako kot pravno podlago za odločitev opredelilo določbe Zakona o delovnih razmerjih (ZDR), ki ureja pravico do tedenskega počitka za vse delavce (delavec ima poleg pravice do dnevnega počitka v obdobju sedmih zaporednih dni, pravico do počitka v trajanju najmanj 24 ur) in drugega odstavka 97. f člena Zakona o obrambi (ZObr), po katerem ima delavec v obdobju sedmih zaporednih dni poleg pravice do dnevnega počitka, praviloma tudi pravico do počitka v trajanju najmanj 24 neprekinjenih ur; če mora delavec zaradi službenih potreb in podobno na dan tedenskega počitka delati, se mu zagotovi tedenski počitek v tekočem ali naslednjem mesecu.

Sodišče druge stopnje je zadevo presodilo tudi z vidika določb direktiv Evropske Unije, za katere je navedlo, da je v konkretnem primeru Republika Slovenija že v ZDR inkorporirala določbe Direktive 2003/88/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o določenih vidikih organizacije delovnega časa (Direktiva 2003/88/ES). Slednja ni razveljavila določb pred tem sprejete Direktive 89/391/EGS z dne 12. 6.1989 Sveta o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu, kot je razvidno iz preambule te kasnejše direktive. Vendar se direktivi ne uporabljata, če posebne značilnosti nekaterih posebnih dejavnosti javnih služb, kakršne so oborožene sile ali policija, ali nekaterih posebnih dejavnosti v službah civilne zaščite, neizogibno nasprotujejo.¹⁰² To je Republika Slovenija tudi

¹⁰² Tretji odstavek 1. člena Direktive 2003/88/ES, ki napotuje na uporabo drugega odstavka 2. člena Direktive 89/391/EGS.

upoštevala in zato sprejela posebno ureditev delovnega časa za pripadnike SV. Vendar s to posebno ureditvijo ni ukinila pravice do tedenskega počitka niti je ni omejila. Iz določbe drugega odstavka 53. člena ZSSloV ne izhaja, da pripadnikom SV v mednarodnih misijah tedenski počitek ne pripada, ampak le, da je treba počitek (pri čemer ni navedeno, da gre za tedenski počitek) prilagoditi glede na vrsto nalog in druge razmere.

V tovrstnih zadevah zaradi neizkoriščenega dneva tedenskega počitka je stališče zavzelo tudi Vrhovno sodišče Republike Slovenije v sodbi,¹⁰³ ki je bila podrobno predstavljena v letnem poročilu o delu za leto 2016.¹⁰⁴ Ne glede na omenjeno sodbo pa je Državno odvetništvo RS v letu 2017 zoper odločitve sodišča druge stopnje vložilo več predlogov za dopustitev revizije, saj je po mnenju Državnega odvetništva RS kljub odločitvi revizijskega sodišča odprtih ostalo še več materialno pravnih vprašanj.

Vrhovno sodišče RS je v eni od zadev dopustilo revizijo glede vprašanj:

- ali gre pri dosojenih zneskih za odškodnino za nadomestilo ali za drug prejemek iz delovnega razmerja in
- ali se od prejemka zaradi nezagotovljenega tedenskega počitka plača dohodnina in prispevki od plače, ki bi jo tožnik prejel za delo v Sloveniji po Uredbi o plačah in drugih prejemkih pripadnikov Slovenske vojske pri izvajanju obveznosti, prevzetih v mednarodnih organizacijah oz. mednarodnimi pogodbami, ali od celotnega prejemka.

V drugi zadevi pa je bila poleg obeh zgornjih vprašanj revizija dopuščena še glede vprašanja:

- ali povišana pripravljenost po deveti točki 3. člena ZSSloV pomeni opravljanje dela za delodajalca.

Državno odvetništvo RS je tako v letu 2017 vložilo vse dopuščene revizije, od odločitve Vrhovnega sodišča RS pa je mogoče pričakovati odločitev o pravnih vprašanjih, ki so pomembna za zagotovitev pravne varnosti, enotne uporabe prava ali za razvoj prava preko sodne prakse.

b) Zadeve pripadnikov SV zaradi neizplačanega dodatka za delo preko polnega delovnega časa

Gre za enega od sklopov množičnih delovnopravnih sporov, saj je Državno odvetništvo RS iz tega naslova prejelo kar 935 zadev.

Vsebina predmetnih zadev je bila podrobno predstavljena poročilu za leto 2016,¹⁰⁵ zato je Državno odvetništvo RS na tem mestu ne izpostavlja ponovno, so pa tovrstne zadeve, ki jih je Državno odvetništvo RS v letih 2016 in 2017 skupno prejelo 1.162,¹⁰⁶ pomembne zaradi svoje množičnosti in finančnih posledic za proračun. Glede na dejstvo, da je skoraj 89 odstotkov vseh novih zadev s to pravno problematiko Državno odvetništvo RS zabeležilo v sodnih postopkih (dobrih 11 odstotkov pa v predhodnih postopkih), je navedeno predstavljalo veliko obremenitev pri poslovanju, tako z vidika vsebinske obravnave zadev zaradi vložitve odgovora na tožbo v prekluzivnem roku, kot tudi z vidika administrativnih del, povezanih z odpravo sodne pošte.

Sodišče prve stopnje je v eni od predmetnih zadev skladno z določili 279. b člena ZPP izvedlo vzorčni postopek, ob odločanju o pritožbi pa je stališče zavzelo tudi Višje delovno in socialno sodišče.¹⁰⁷ V omenjeni odločitvi zavzeta stališča pritožbenega sodišča veljajo tudi za ostale prekinjene postopke v individualnih delovnih sporih, ko so stranke imele možnost sodelovati v vzorčnem postopku, vendar to velja le za stališča, ki se nanašajo na pravna vprašanja v zvezi z referenčnim obdobjem, ne pa tudi na dejansko stanje glede višine tožbenega zahtevka in zlasti ne glede števila nadur ob koncu vsakega referenčnega obdobja.

Med strankama sicer ni bilo sporno, da je tožnik delo opravljal v delovnem času, ki je bil neenakomerno razporejen. Takšna razporeditev delovnega časa je predvidena v ZObr, v katerem je v drugem odstavku 97. b člena določeno, da se polni

¹⁰³ Sodba VSRS opr. št. VIII Ips 30/2016 z dne 8. 3. 2016. ¹⁰⁴ Glej poročilo o delu 2016, stran 52 in 53. ¹⁰⁵ Glej poročilo o delu 2016, stran 51. ¹⁰⁶ Od tega je v letu 2016 prejelo 227 zadev. ¹⁰⁷ Sodba Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. Pdp 792/2016 z dne 2. 2. 2017.

delovni čas upošteva kot povprečna delovna obveznost v obdobju, ki ne sme biti daljše kot šest mesecev. Delovni čas v referenčnem obdobju v posameznih delovnih dnevih traja več ali manj kot osem ur. Delovne ure morajo biti razporejene tako, da delovni čas ne sme trajati manj kot štiri ure na dan in ne več kot 56 ur na teden. Delodajalec mora delo organizirati in delovni čas razporediti tako, da je v referenčnem obdobju v povprečju dosežen polni delovni čas. Delodajalec mora poskrbeti, da v referenčnem obdobju delavec v povprečju ne opravi več delovnih ur kot znaša polni delovni čas, kar pomeni, da mora delavcu omogočiti, da eventualne presežke ur izrabi kot proste ure ali proste dneve. Znotraj referenčnega obdobja mora torej priti do izravnavanja, tako da ob koncu referenčnega obdobja znaša stanje nič - da torej presežkov delovnih ur ni. V kolikor delodajalec v času referenčnega obdobja ne poskrbi za takšno izravnavo ur in ima delavec višek delovnih ur, se te ure štejejo kot nadure.¹⁰⁸

Državno odvetništvo RS sodbe sodišča prve stopnje sicer ni izpodbijalo v delu, kjer je sodišče ugotovilo, da se neizrabljeni presežek ur po preteku referenčnega obdobja šteje za nadurno delo, je pa po mnenju tožene stranke sodišče prve stopnje nepravilno uporabilo materialno pravo, ko je zavzelo stališče, da je referenčno obdobje za zaposlene v Slovenski vojski enako kot po določilih ZDR in ZDR-1, torej od 1. 1. do 30. 6. in od 1. 7. do 31. 12. koledarskega leta. Sodišče prve stopnje namreč v zvezi s tem vprašanjem ni upoštevalo specialne zakonodaje na obrambnem področju. Tožena stranka je tekom postopka tudi pojasnjevala, da se na MORS za evidentiranje in vodenje delovnega časa ter posledično za obračun predpisanih dodatkov in evidenc uporablja enoten elektronski sistem (ARDČ - avtomatska registracija delovnega časa). S tem sistemom je zagotovljeno, da je za vsako presežno uro nad redno delovno obveznostjo, ki jo zaposleni opravi zaradi prerazporejenega delovnega časa, znan datum njenega nastanka. Ob koriščenju te presežne ure kot proste ure je znan tudi datum njene izrabe. Obračun presežka in koriščenja poteka po računovodskem standardu FIFO (First in - First out), ki pomeni, da je prva nastala presežna ura ob koriščenju tudi prva izkoriščena (izravnava delovne obveznosti). Sistem tako omogoča spremljanje časa, ki je pretekel od nastanka vsake presežne ure do njenega koriščenja.

Pritožbeno sodišče je v razlogih svoje odločitve navedlo, da ker za toženo stranko vprašanje, kdaj v koledarskem letu traja oziroma začne teči 6-mesečno referenčno obdobje, ni urejeno z nobenim specialnim predpisom, je potrebno uporabiti splošni predpis, torej Zakon o delovnih razmerjih, ki v primeru neenakomerne razporeditve delovnega časa določa 6-mesečno referenčno obdobje, pri čemer ni izrecno navedeno, kdaj traja oziroma se začne referenčno obdobje. Je pa v ZDR določeno, da delodajalec določi razpored delovnega časa pred začetkom koledarskega oziroma poslovnega leta in na tej podlagi je sodna praksa izoblikovala stališče, da referenčno obdobje, ki traja šest mesecev, v koledarskem letu traja od 1. 1. do 30. 6. in od 1. 7. do 31. 12. (če v drugem predpisu ali aktu delodajalca ni drugače določeno). Glede na pomen referenčnega obdobja, v katerem naj bi načeloma prišlo do popolne izravnane ur, lahko presežek delovnih ur nastane šele ob zaključku posameznega 6-mesečnega referenčnega obdobja, ker delodajalec znotraj tega obdobja ni poskrbel, da bi prišlo do izravnave. Ker gre za presežke ur, ki v posameznem referenčnem obdobju niso bile izravnane, je te ure torej potrebno šteti kot nadure. Upošteva se določbo 218. točke Pravil službe v Slovenski vojski je delodajalec, v kolikor so te nadure v nadaljnjih šestih mesecih izrabljene, zanje dolžan plačati (le) dodatek za nadurno delo v višini 30 odstotkov, sicer pa 130 odstotkov. Takšna višina plačila je določena v prvem odstavku 45. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor, kjer je določeno, da dodatek za delo preko polnega delovnega časa znaša 30 odstotkov urne postavke osnovne plače javnega uslužbenca.

Zoper omenjeno sodbo pritožbenega sodišča je Državno odvetništvo RS vložilo predlog za dopustitev revizije, ki pa ga je Vrhovno sodišče RS zavrnilo, ker glede zastavljenih vprašanj niso bili izpolnjeni pogoji iz prvega odstavka 367. a člena ZPP - da torej ni mogoče pričakovati odločitve o pravnem vprašanju, ki je pomembno za zagotovitev pravne varnosti, enotne uporabe prava ali za razvoj prava preko sodne prakse.

c) Zadeve policistov zaradi nezakonitosti sklepa o premestitvi

Tovrstne zadeve v letu 2017 predstavljajo novo pravno problematiko, pomembne pa so tako zaradi števila doslej že prejetih zadev kot tudi zaradi števila potencialnih sporov - Državno odvetništvo RS je iz tega naslova doslej prejelo že 280 zadev, pričakuje pa se, da bo v končni fazi tovrstnih zadev več kot 400.

¹⁰⁸ Takšno stališče je zavzelo Vrhovno sodišče RS v sodbi opr. št. VIII Ips 80/2015 z dne 12. 5. 2015.

Tožeče stranke so javni uslužbenci, zaposleni na različnih policijskih upravah, ki so bili s sklepi Ministrstva za notranje (MNZ) premeščeni iz delovnega mesta policist SR na delovno mesto policist SR - NDM v Skupini za varovanje državne meje. Sklicujejo se na določbo prve in tretje točke prvega odstavka 149. člena Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) in trdijo, da tožena stranka poslovnih razlogov za premestitev v izpodbijanih sklepih ni navajala ter se je sklicevala samo na »nerazumljive« razloge, ki naj bi zagotovili učinkovitejše in smotrnejše delo organa. Poudarjajo, da je premestitev dovoljena in zakonita zgolj v primerih, ko so za ta ukrep podane realne in objektivno izkazane delovne potrebe delodajalca in da njihova premestitev ni bila izvedena iz zakonskih razlogov (zaradi zagotovitve učinkovitejšega oziroma smotrnejšega dela organa ali iz poslovnih razlogov), temveč iz nekkih drugih, prikritih razlogov. Poudarjajo, da se vsebina njihovih nalog pred in po premestitvi ni spremenila ter da gre zgolj za imensko preimenovanje delovnega mesta. Bistveno je tudi dejstvo, da na svojih delovnih mestih opravljajo tudi splošne policijske naloge, torej naloge, ki niso v povezavi zgolj z varovanjem državne meje, in je po njihovem mnenju nelogično, da želi tožena stranka za nazaj razmejiti delovna mesta med policiste in policiste nadzornike državne meje. Opozarjajo, da tožena stranka ni izkazala izboljšanja organizacije dela v organu in smotrnejšega izvajanja njenih nalog, kar naj bi tudi bil eden od razlogov za nezakonitost sklepov o premestitvi. Menijo, da je MNZ s spremembo akta o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ter posledično s premestitvami tožečih strank želelo prikriti dejanski razlog premestitev. S Stavkovnim sporazumom z dne 2. 6. 2016 je bilo namreč med Vlado Republike Slovenije, Policijskim sindikatom Slovenije in Sindikatом policistov Slovenije med drugim dogovorjeno, da se s 1. 1. 2018, oziroma najkasneje do 30. 6. 2018, vsa delovna mesta policistov v V. tarifnem razredu, za katere se zahteva poklic policista, presistemizirajo v ustrezna delovna mesta v VI. tarifnem razredu in se s 1. 1. 2018, oziroma najkasneje do 30. 6. 2018, te policiste premesti na ustrezna delovna mesta v VI. tarifnem razredu. Tožena stranka je vsem policistom, ki so premeščeni na delovna mesta v VI. tarifnem razredu in še nimajo pridobljene VI. stopnje izobrazbe, v določenem roku dolžna omogočiti pridobitev navedene izobrazbe. V času od 1. 1. 2018 do izteka roka, v katerem morajo pridobiti višjo stopnjo izobrazbe, lahko policisti napredujejo v višje plačne razrede, kot če bi ves ta čas že imeli pridobljeno VI. stopnjo izobrazbe in jih je tudi možno premeščati na delovna mesta s VI. stopnjo izobrazbe – takšna delovna mesta so po mnenju tožečih strank tudi delovna mesta policist SR, ki so jih zasedale pred izpodbijanimi premestitvami. Tožeče stranke namreč menijo, da je tožena stranka očitno ugotovila, da bi morala v skladu s Stavkovnim sporazumom delovna mesta policist SR s 1. 1. 2018 oziroma najkasneje do 30. 6. 2018 presistemizirati v ustrezna delovna mesta v VI. tarifnem razredu, tožeče stranke pa premestiti na takšno delovno mesto, zaradi česar bi napredovale v višji plačni razred, in jim do 1. 1. 2023 omogočiti pridobitev VI. stopnje izobrazbe. S spremembo Akta in posledično premestitvijo na delovno mesto policist SR - NDM, ki ga ni v prilogi 1 Stavkovnega sporazuma, naj bi tožena stranka tožeče stranke prikrajšala za pravico do premestitve in napredovanja v višji plačni razred ter do VI. stopnje izobrazbe, kar je bil dejanski prikriti razlog spremembe Akta in posledično premestitve tožečih strank. Tožeče stranke toženi očitajo, da je na prikriti način ter v nasprotju z osnovnimi pravnimi načeli (kršitev načela vestnosti in poštenja) in načelom pacta sunt servanda, zaobšlo izpolnitev svojih obveznosti.

č) Kolektivni spor zaradi neizvrševanja kolektivne pogodbe

Kolektivni spor, katerega problematika se nanaša na vprašanja o neenakomernem razporejanju delovnega časa v referenčnih obdobjih, o štetju viškov in manjkov delovnih ur v referenčnih obdobjih, o prenašanju teh ur iz enega v drugo referenčno obdobje ter o plačevanju viškov ur oziroma medsebojnem obračunavanju viškov in manjkov ur za obdobje **od vključno 4. 5. 2013 dalje**, se je začel že v letu 2014 in je bil podrobno že predstavljen v preteklih letnih poročilih.¹⁰⁹

Odločitev sodišča druge stopnje¹¹⁰ je bila podrobno obrazložena v poročilu o delu za leto 2016, v letu 2017 pa je stališče glede problematike po vloženi revizije nasprotne udeleženke Republike Slovenije zavzelo tudi Vrhovno sodišče RS, ki je revizijo zavrnilo kot neutemeljeno.

Glede na določbe Zakona o organiziranosti in delu v policiji (ZODPol), ki je pričel veljati 4. 5. 2013, Stavkovnega sporazuma 2013, ki je bil sklenjen 30. 7. 2013 in velja od 9. 8. 2013, in Aneksa št. 2 h Kolektivni pogodbi za policiste, ki je pričel veljati 7. 6. 2014, je revizijsko sodišče poudarilo, da od 4. 5. 2013 dalje za policiste, ki delo opravljajo v neenakomernem delovnem času, velja štirimesečno referenčno obdobje oziroma zgolj v primeru podanega soglasja policista šestmesečno referenčno obdobje. Prvo referenčno obdobje se je pričelo s 4. 5. 2013. Od 9. 8. 2013 dalje velja že za prvo referenčno obdobje, ki se je

¹⁰⁹ Glej poročilo o delu 2016, stran 54 – 55. ¹¹⁰ Sodba in sklep Višjega delovnega in socialnega sodišča opr. št. X Pdp 101/2016 z dne 6. 10. 2016.

zaključilo 3. 9. 2013, na podlagi Stavkovnega sporazuma 2013 ureditev, da se presežek ur ob koncu referenčnega obdobja, upoštevaje povprečno delovno obveznost v tem obdobju, obračuna in izplača v obliki nadur (130 odstotkov osnovne bruto urne postavke delavca). Če se delavec in delodajalec v desetih dneh po koncu referenčnega obdobja dogovorita o prenosu ur, pa se presežek ur lahko prenese v naslednje referenčno obdobje s tem, da jih delavec izrabi kot proste ure, delodajalec pa mu izplača dodatek za nadurno delo v višini 30 odstotkov osnovne bruto urne postavke. Od 7. 6. 2014 dalje lahko nasprotna udeleženka izjemoma iz prejšnjega v novo referenčno obdobje prenese tudi primanjkljaj ur, in sicer največ 12 ur, izjemoma pa še dodatnih 12 ur, če je takšen primanjkljaj nastal v zadnjem tednu prejšnjega referenčnega obdobja. Policistu, ki ima neenakomerno razporejen delovni čas oziroma začasno prerazporejen delovni čas, se torej iz prejšnjega referenčnega obdobja v novo referenčno obdobje lahko izjemoma prenese primanjkljaj največ 12 ur, vendar ne v dveh referenčnih obdobjih zaporedoma. Ne glede na navedeno omejitev lahko policist neposrednemu vodji pisno predlaga, da prenese v novo referenčno obdobje primanjkljaj dodatnih 12 ur, če je nastal v zadnjem tednu referenčnega obdobja. Policistu, ki je prenesel primanjkljaj ur v naslednje referenčno obdobje, se v tem referenčnem obdobju poveča delovna obveznost za število ur prenesenega primanjkljaja, torej največ za 24 ur. Smisel referenčnih obdobji je izravnava ur, tako viškov kot manjkov ur. Delodajalec mora tako v referenčnem obdobju opraviti izravnavo ur tako, da bo ob zaključku povprečna delovna obveznost znašala toliko ur, kot jih kot poln delovni čas v skladu s prvim in drugim odstavkom 143. člena ZDR-1 določata zakon ali kolektivna pogodba. Pred 7. 6. 2014 prenos manjkov iz enega v drugo referenčno obdobje niti z zakonom niti s kolektivno pogodbo ni bil predviden.

Presežek opravljenih ur se izplača v višini 130 odstotkov urne postavke ali pa izkoristi v obliki kompenzacije in se uslužbencu izplača zgolj dodatek v višini 30 odstotkov urne postavke ob predpostavki, da glede podaljšanja referenčnega obdobja za dva meseca in kompenzacije presežka s plačilom 30-odstotnega dodatka (namesto celotnega plačila v višini 130 odstotkov urne postavke brez kompenzacije) obstaja dogovor med uslužbencem (policistom) in delodajalcem (nadrejenim).

Zavzemanje nasprotne udeleženke za to, da je možno v naslednja referenčna obdobja prenašati manjke nad dovoljenim obsegom in policistom odrediti višjo delovno obveznost v naslednjem referenčnem obdobju na račun preteklih manjkov, po stališču revizijskega sodišča nima podlage v navedenih predpisih. V njeni pristojnosti je organizacija dela, vključno z razporedi dela, pri katerih mora upoštevati poln delovni čas, ki je določen v zakonu in ne sme biti daljši od 40 ur na teden (z nekaterimi izjemami, ki pa morajo biti določene v zakonu ali kolektivni pogodbi). Ker nasprotna udeleženka zaradi narave dela delovni čas začasno prerazporeja ali ga razporeja neenakomerno, mora poskrbeti za izravnavo na poln delovni čas znotraj referenčnega obdobja. Če z organizacijo delovnega časa v referenčnem obdobju tega ne uspe doseči, mora posledice nositi sama in jih z dodatnimi obremenitvami v naslednjem referenčnem obdobju ne more prelagati na delavce.

Drugi kolektivni spor istega predlagatelj pa se je nanašal na sporno obdobje **do vključno 3. 5. 2013**, sodišče prve stopnje pa je ugotovilo, da nasprotni udeleženec v obdobju od 1. 1. 2010 do 3. 5. 2013 ni pravilno izvrševal 45. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor do članov predlagatelja, ki so delo opravljali v neenakomerno razporejenem delovnem času, s tem, ko jim ni v celoti priznaval pravic iz dela preko polnega delovnega časa. Nasprotni udeleženki je sodišče naložilo, da članom predlagatelja za obdobje od 1. 1. 2010 do vključno 3. 5. 2013 prizna pravice iz dela preko polnega delovnega časa s priznanjem vseh opravljenih ur preko polnega delovnega časa kot nadurnega dela, s priznanjem pravice do dodatka v višini 30 odstotkov urne postavke osnovne plače za ure, ki so bile kompenzirane v obliki prostih ur in plačilom tega, ter s priznanjem pravice do plačila 130 odstotkov urne postavke osnovne plače za ure, ki niso bile kompenzirane v obliki prostih ur in tudi ne plačane, s plačilom tega.

Sodišče druge stopnje je pritožbi nasprotne udeleženke ugodilo in izpodbijani del sodbe razveljavilo ter predlog v tem delu zavrglo. Zavzelo je stališče, da sodno varstvo za zahtevek, ki ga uveljavlja predlagatelj, ni predvideno v kolektivnem delovnem sporu, pač pa gre za vprašanje, ki ga je možno rešiti le v individualnem delovnem sporu.

Zoper sklep sodišča druge stopnje je vložil revizijo predlagatelj, **Vrhovno sodišče RS**, ki ga je razveljavilo in zadevo vrnilo v ponovni postopek, pa je v tej svoji odločitvi **že zavzelo tudi pravna stališča**, in sicer, da se glede na neenakomerno razporejen delovni čas in šestmesečno referenčno obdobje, v katerem se morajo ure, ki so v neenakomerno razporejenem delovnem času opravljene, izravnati, kot delo preko polnega delovnega časa po poteku šestmesečnega referenčnega obdobja štejejo (in plačajo) vse ure, ki po tem obdobju še ostanejo neizravnane. Če je nasprotni udeleženec v spornem obdobju ignoriral neenakomerno razporeditev delovnega časa, referenčno obdobje in omejitev polnega delovnega časa oziroma plačilo za presežne ure kot ure preko polnega delovnega časa, predstavlja to kršitev določb kolektivne pogodbe. Zato je spor, s katerim se uveljavlja takšna kršitev, kolektivni delovni spor.

2.3 Postopki izvršbe in zavarovanja

Zadeva v zvezi z nadomestno izpolnitvijo - vrnitev otroka na Norveško

Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti je kot osrednji organ v Republiki Sloveniji za izpolnjevanje nalog po Konvenciji o civilnopravnih vidikih mednarodnega protipravnega odvzema otrok (v nadaljevanju MKCVMUO) prejelo vlogo očeta mladoletnega G. C. za njegovo vrnitev na Norveško. Očetova zahteva temelji na sklepu Okrožnega sodišča v Murski Soboti z dne 10. 7. 2017, ki ga je potrdilo tudi Višje sodišče v Mariboru dne 26. 9. 2017, iz katerega izhaja, da je potrebno protipravno zadržanega otroka, ki ga je njegova mati proti očetovi volji odpeljala iz Norveške v Republiko Slovenijo, vrniti v kraj, kjer je imel običajno prebivališče, torej v državo izvora – Norveško. Na ta način naj bi se pristojnim organom omogočilo, da bodo v skladu z veljavnim pravnim redom odločili o pravicah mladoletnega otroka in njegovih staršev.

V tej zvezi je Državno odvetništvo RS vložilo predlog za izvršbo, ki ga je sodišče dovolilo in dolžnici naložilo nenadomestno dejanja tako, da mora v roku 15 dni od prejema sklepa vrniti protipravno zadržanega mladoletnega otroka. Nadalje je odločilo, da v kolikor dolžnica ne bo vrnila mladoletnega otroka, je dolžna plačati denarno kazen v znesku 1.000,00 EUR, sodišče pa bo v tem primeru po uradni dolžnosti opravilo izvršbo na podlagi sklepa o izrečenih denarnih kaznih in hkrati izdalo nov sklep, s katerim ji bo določilo nov rok za izpolnitev obveznosti ter izreklo novo denarno kazen, višjo kot v prejšnjem sklepu, za primer, če niti v novem roku ne bo izpolnila obveznosti.

Ugovor dolžnice – matere in njen predlog za odlog izvršbe je sodišče zavrnilo in pojasnilo, da Republika Slovenija nima izvedbene zakonodaje Haaške konvencije o civilnopravnih vidikih mednarodne ugrabitve otrok (Haaška konvencija), zato je v konkretnem primeru glede same izvršitve odločbe – sklepa, izdanega po Haaški konvenciji, potrebno glede na sodno prakso uporabiti 20. poglavje ZIZ. V tej zvezi je izvršilno sodišče pojasnilo, da se sodne odločbe o vzgoji in varstvu otrok izvršijo tudi v primeru, če se ne glasijo na izpolnitev obveznosti. V takšnem primeru sodišče v sklepu o izvršbi izreče, da je oseba, pri kateri je otrok, dolžna izročiti otroka (v konkretnem primeru vrniti otroka) ter pri tem določiti rok, v katerem je to dolžna storiti.¹¹¹ Poleg tega je iz določbe 20. a poglavja ZIZ razvidno, da je varstvo otrokove koristi v izvršilnih zadevah glede varstva in vzgoje zagotovljeno na več različnih načinov. Med drugim je dopuščena izbirna krajevna pristojnost sodišča, sodišče ni vezano niti na predlagano niti na že določeno izvršilno sredstvo, otroka lahko odvzame kateri koli osebi, v utemeljenih primerih celo takoj. Glede na navedeno je sodišče zaključilo, da je sklep sodišča primeren izvršilni naslov za njegovo prisilno uveljavitev. Pojasnilo je, da nikjer ni določeno, da se mora vrniti le otrok, oziroma da mora dolžnica vrniti otroka očetu, ampak se lahko mati (dolžnica) skupaj z otrokom vrne na Norveško. Cilj vrnitve otroka je namreč pristojnim organom omogočiti, da bodo lahko v skladu z veljavnim pravnim redom odločili o pravicah otroka in njegovih staršev. Vrnitev otroka v kraj njegovega običajnega bivališča navsezadnje še ne pomeni, da bo ta dejansko živel v kraju običajnega bivališča, ko se bo odločanje o varstvu in vzgoji zaključilo.

Dolžnica je v ugovoru navedla, da hkrati z nepravdnim postopkom zaradi vrnitve otroka po Haaški konvenciji, kjer je prišlo do izdaje pravnomočne odločbe, s katero je sodišče odločilo, da se vrne protipravno zadržan mladoletni otrok, ki ga je proti volji očeta mati odpeljala iz Norveške v Republiko Slovenijo, teče tudi odprt pravdni postopek pred istim sodiščem, in sicer na podlagi materine oziroma dolžnične tožbe zoper očeta zaradi dodelitve mladoletnega otroka v varstvo in vzgojo materi (dolžnici) in na plačilo preživninske obveznosti s strani otrokovega očeta. Še pred vložitvijo zahteve Ministrstva za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti na vrnitev mladoletnega otroka je sodišče z začasno odredbo odločilo, da se otrok do pravnomočne rešitve te pravde zaupa v vzgojo in varstvo materi oziroma dolžnici. Po dolžničinem mnenju tako v predmetni zadevi obstajata dve sodni odločbi, in sicer sklep o začasni odredbi, po kateri je otrok dodeljen v varstvo in vzgojo materi (za čas do pravnomočne rešitve pravde) in odprt pravdni postopek, kjer se odloča o starševski odgovornosti. Na drugi strani pa obstaja sodna odločba, da se ta isti otrok vrne, pri čemer ta izvršilni naslov niti izrecno niti nedvoumno

¹¹¹ Prvi in drugi odstavek 238. b člena ZIZ.

ne nalaga obveznosti izročitve materi – dolžnici. Zato dolžnica meni, da ob koliziji takšnih dveh sodnih odločb, od katerih je ena že izvršljiva, saj je otrok v varstvu in vzgoji pri materi, druga pa celo neprimerna za izvršbo, izvršilno sodišče tudi iz teh razlogov predlagane izvršbe ne bi smelo dovoliti in bi moralo upnikov predlog za dovolitev takšne izvršbe zavreči oziroma po njenem ugovoru postopek ustaviti.

V zvezi z navedenimi dolžničnimi ugovornimi navedbami je izvršilno sodišče izpostavilo, da ga zavezuje načelo stroge formalne legalitete in da zato ne sme presojeti pravilnosti in zakonitosti izvršilnega naslova, ki je podlaga za izvršbo. Dokler ni izvršilni naslov pravnomočno odpravljen, spremenjen, razveljavljen ali razglašen za neveljavnega, je izvršilno sodišče nanj vezano. Glede začasne odredbe v pravnem postopku pa je navedlo, da gre za drug pravdni postopek, torej gre za dva ločena postopka. V eni zadevi se odloča o vzgoji, varstvu in stikih otroka, v drugi zadevi pa se je odločalo in tudi že odločilo o vrnitvi otroka, ki je bil protipravno odpeljan z Norveške v Slovenijo. Sodišče je že v izvršilnem naslovu zapisalo, da odločitev v skladu s Haaško konvencijo ni meritorna odločitev o razmerju med otroci in starši; ko gre za začasno ureditev, je potrebno mladoletnega otroka vrniti v kraj, kjer je imel običajno prebivališče (v konkretnem primeru v državo izvora – Norveško), s čimer se bo pristojnim organom omogočilo, da bodo v skladu z veljavnim pravnim redom odločili o pravicah otroka in pravicah njegovih staršev. Glede na navedeno tako izdana začasna odredba v pravdi na ta izvršilni postopek nima vpliva. Izvršilno sodišče je izpostavilo 17. člen Haaške konvencije, v katerem je izrecno določeno, da samo dejstvo, da je izdana odločba, ki se nanaša na skrb za otroka, ali da jo je treba priznati v državi, ki ji je poslana zahteva, še ni podlaga za zavrnitev vrnitve otroka na podlagi te konvencije, vendar pa lahko sodni ali upravni organi države, ki ji je poslana zahteva, upoštevajo razloge za izdajo te odločbe pri uporabi te konvencije. Haaška konvencija temelji na domnevi, da razen v izjemnih okoliščinah, protipravni odvzem ali zadržanje otroka preko mednarodnih meja ni v njegovem interesu, tako da se brani tudi pravica otrok do stikov z obema staršema, s podporo kontinuitete v otrokovem življenju in z zagotavljanjem, da odločitev, ki se nanaša na vprašanje varstva in vzgoje ter stikov, sprejme najustreznejše sodišče ob upoštevanju verjetnosti razpoložljivosti ustreznih dokazov. Odločba o vrnitvi in tudi njena izvršitev je namenjena ponovni vzpostavitvi stanja, ki je obstajalo pred protipravnim odvzemom (zadržanjem). Odločitev o vrnitvi pa ni odločitev o vprašanju varstva, vzgoje ali stikov, je le odločitev, da se otrok vrne v jurisdikcijo, ki je najprimernejša za odločitev o vprašanju vzgoje, varstva in stikov. Končno je izvršilno sodišče izpostavilo tudi pravno stališče, da je treba v primerih, ko je otrok odpeljan iz države, ki ni članica Evropske unije, je pa sopogodbena Haaške konvencije, pri odločanju uporabiti le določbe Haaške konvencije.

Dolžnica oziroma mati mladoletnega otroka je proti sodni odločbi, ki temelji na Haaški konvenciji, vložila predlog za dopustitev revizije, ki pa ga je Vrhovno sodišče RS kot nedovoljenega zavrglo. V obrazložitvi je med drugim izpostavilo, da namen postopka o vrnitvi otroka po MKCVMUO ni vsebinsko reševanje sporov glede vprašanja starševskih pravic, temveč vzpostavitev prejšnjega stanja tako, da se zagotovi čimprejšnja vrnitev otroka v kraj, kjer je imel otrok običajno prebivališče pred protipravnim odvzemom, s čimer se pristojnim organom te države omogoči, da v skladu s svojim pravom odločijo o pravicah staršev do srbi za otroka. Določba 19. člena Haaške konvencije izrecno poudarja, da se odločanje na njeni podlagi v zvezi z vrnitvijo otroka ne šteje za meritorno odločbo o katerem koli vprašanju v zvezi s pravico do skrbi za otroka. Temu namenu Haaške konvencije mora biti prilagojen tudi postopek, v katerem pristojni organi odločajo o zahtevi za vrnitev – posebno hiter in ciljem ter namenu konvencije prilagojen postopek. Zelo pomembno je namreč, da je otrok vrnjen, še preden se odtuji od drugega od staršev in preden se tako vživi v novo okolje, da bi bila njegova vrnitev v nasprotju z njegovo koristjo. Vrhovno sodišče RS je nadalje izpostavilo, da v Republiki Sloveniji ni posebnega zakona, ki bi podrobneje urejal postopek za izvrševanje določb MKCVMUO o protipravnem odvzemu otrok. Je pa že v eni od predhodnih zadev odločilo, da je treba postopati po določbah ZIZ, saj gre za začasno ureditev, ki naj le zavaruje nemoteno izvedbo postopka, v katerem bo odločeno tudi o pravicah in obveznostih staršev do otroka. Ocenilo je, da je sklep o vrnitvi otroka po vsebini najbližji začasni odredbi, zanjo pa veljajo postopkovna pravila ZIZ, pravila ZPP pa le, če v ZIZ ni specialnih določb. Tako ZIZ kot ZNP pa imata specialne določbe glede izrednih pravnih sredstev.

Dolžnica je vložila ustavno pritožbo zaradi kršitve njenih ustavnih pravic in pravic njenega mladoletnega otroka iz 22., 23. in 54. člena Ustave RS, in sicer da se v izogib nastanku težko popravljivih škodljivih posledic zanj zaradi izvršitve sodbe, izdane na podlagi Haaške konvencije, zadrži njena izvršitev. Ustavno sodišče je sklenilo, da se ustavna pritožba ne sprejme, ker niso izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 55. b člena Zakona o ustavnem sodišču.

2.4 Postopki zaradi insolventnosti in prisilnega prenehanja

Zadeva v postopku uvedbe poenostavljene prisilne poravnave in zloraba instituta v zvezi s 152. členom ZFPPIPP

Stečajno sodišče je nad dolžnikom začelo stečajni postopek in imenovalo stečajnega upravitelja. Zoper sklep je pritožbo vložil dolžnik in se pri tem zavzemal za ustavitev stečajnega postopka oziroma razveljavitev sklepa o začetku stečajnega postopka, ker je dan pred razpisanim narokom za začetek stečajnega postopka vložil predlog za začetek postopka poenostavljene prisilne poravnave. V prvem odstavku 152. člena ZFPPIPP je namreč določeno, da če je upnik pred uvedbo postopka prisilne poravnave vložil predlog za začetek stečajnega postopka, o katerem sodišče do uvedba postopka prisilne poravnave še ni odločilo, sodišče prekine postopek odločanja o upnikovem predlogu za začetek stečajnega postopka do konca postopka prisilne poravnave.

Po stališču prvostopenjskega sodišča dolžnik v stečajnem postopku ni prerekal upnikove terjatve. Dejstva, ki pa jih stranka ne zanika, pa se po določbi drugega odstavka 214. člena ZPP v zvezi s 121. členom ZFPPIPP štejejo za priznana. Dolžnik je sicer v stečajnem postopku ob vložitvi ugovora zanikal svojo insolventnost, hkrati pa je v drugem postopku, v katerem je vložil predlog za začetek postopka poenostavljene prisilne poravnave, smiselno svojo insolventnost priznal. Prvostopenjsko sodišče je menilo, da je takšno dolžnikovo postopanje v neposrednem nasprotju z načelom dobre vere in poštenja, zaradi česar ne more uživati pravnega varstva, temu pa je po pritrnilo tudi pritožbeno sodišče. Prvostopenjsko sodišče je namreč ocenilo, da gre s strani dolžnika za zlorabo instituta poenostavljene prisilne poravnave z namenom zavlačevanja predhodnega (stečajnega) postopka. Zato dolžnik ne more uživati pravnega varstva, saj gre za zlorabo pravic v smislu 11. člena ZPP v zvezi s 121. členom ZFPPIPP. Posledično sodišče ni uporabilo določil 152. člena ZFPPIPP, ki se nanašajo na prekinitev odločanja o upnikovem predlogu za začetek stečajnega postopka, zaradi česar dolžnikov predlog za poenostavljeno prisilno poravnavo ni predstavljal ovire za odločanje sodišča o upnikovem predlogu za začetek stečajnega postopka nad dolžnikom. Sodišči sta izpostavili, da zavzetemu stališču pritrjujeta pravna teorija in sodna praksa, ki sta enotni v tem, da uvedba postopka poenostavljene prisilne poravnave ni samodejna procesna ovira za odločanje o predlogu za začetek stečajnega postopka.

2.5 Nepravdni postopki

Zadeva Republike Slovenije proti Občini Piran glede predloga za polog na sodni depozit

V predmetni zadevi gre za predlog za polog nespornega dela odškodnine oziroma nadomestila za razlaščena zemljišča na sodni depozit. Republika Slovenije kot razlastitvena upravičenka namreč brez sodelovanja razlastitvenega zavezanca po zaključku upravnega postopka razlastitve ne more izplačati niti nespornega dela odškodnine, saj za to izvršilni naslov ne obstaja. S pologom nespornega zneska odškodnine na sodni depozit, bi se lahko izognila dolžniški zamudi in plačilu zamudnih obresti, posebej kadar gre za velike površine in posledično visoke vrednosti razlaščenih zemljišč.

Doslej so sodišča predloge za polog na depozit zavračala, ker odškodninska obveznost še ni bila določena in ni zapadla. Sklep Višjega sodišča v Kopru opr. št. I Cp 145/2017 z dne 10. 10. 2017 pa pomeni novo prakso v tovrstnih primerih, saj je sodišče sprejelo stališče, da je v teh primerih potrebno uporabiti specialne določbe ZUPUDPP, ne pa splošne določbe OZ o dolžniški zamudi. Ne glede na to, da o višini odškodnine še ni dokončno odločeno, se razlastitvena upravičenka lahko izogne plačilu zamudnih obresti s položitvijo nespornega dela odškodnine na sodni depozit.

Navedena odločitev pomeni pomemben sodni judikat, na podlagi katerega bo Republika Slovenija v bodoče v podobnih okoliščinah na račun plačevanja zamudnih obresti ob dolgotrajnih postopkih prihranila veliko proračunskih sredstev.



2.6 Postopki pred Evropskim sodiščem za človekove pravice (ESČP)

2.6.1 Zaključene zadeve

Državno odvetništvo RS v nadaljevanju predstavlja odločitve ESČP, sprejete v letu 2017, **ki zahtevajo spremembo nacionalne zakonodaje in/ali spremembo pravnih stališč oziroma praks domačih sodišč**. Izpostavljene so tri sodbe, v katerih je sodišče ugotovilo kršitev EKČP oziroma njenih Protokolov; v dveh izpostavljenih primerih je ugotovilo kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja, v enem pa kršitev pravice do poštenega sojenja.

Vaskrsi *proti Sloveniji*, št. 31371/12, sodba z dne 25. 4. 2017

ESČP je ugotovilo, da je bila pritožniku **kršena pravica do mirnega uživanja premoženja** iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji in mu prisodilo znesek v višini 70.000,00 EUR iz naslova premoženjske škode (razlika med polovično tržno vrednostjo, po kateri je bila hiša prodana, in polno vrednostjo, na katero je bila hiša ocenjena), znesek v višini 7.000,00 EUR iz naslova obresti na premoženjsko škodo, znesek v višini 3.000,00 EUR iz naslova nepremoženjske škode in znesek v višini 5.000,00 EUR iz naslova povrnitve stroškov postopka.

Sodba je postala dokončna 25. 7. 2017, pomembna pa je zato, ker zahteva tako spremembo zakonodaje kot tudi spremembo stališč oziroma praks nacionalnih sodišč.

Pritožnik je zatrjeval kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji in pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije. Kršitve je zatrjeval v zvezi s postopkom izvršbe na svojo nepremičnino (stanovanjsko hišo), ki se je vodil na predlog upnika JP Vodovod Kanalizacija, zaradi glavnice 124,00 EUR s pripadki. Zoper pritožnika so pred Okrajnim sodiščem v Litiji tekli izvršilni postopki treh upnikov. Prvi upnik, Porsche Kredit in Leasing SLO, je predlagal nepremičninsko izvršbo, a se je nato poplačal s pritožnikovega bančnega računa. Drugi upnik, podjetje JP Vodovod Kanalizacija, je najprej predlagal izvršbo na premoženje, a je bila ta neuspešna, zato je v nadaljevanju zahteval izvršbo na nepremičnino. Pritožnikova hiša je bila prodana na javni dražbi, nato se je postopku s svojo terjatvijo pridružil še tretji upnik, A.A. Pritožnik je po prodaji njegove nepremičnine na dražbi plačal dolg podjetju JP Vodovod Kanalizacija, zato je bila na koncu iz izkupička od prodaje na dražbi poplačana le terjatev tretjega upnika A.A.

Račun upnika JP Vodovod Kanalizacija je zapadel v plačilo 5. 1. 2008. Ker pritožnik računa ni plačal, je upnik spomladi leta 2009 začel postopek izvršbe. Sklep o izvršbi je bil izdan 2. 6. 2009 in upnik je najprej zahteval izvršbo na premoženje, ki pa ni bila uspešna, saj po ugotovitvi izvršitelja z izkupičkom ne bi bilo mogoče poplačati niti izvršilnih stroškov. Izvršitelj je pozval pritožnika, naj dolg prostovoljno plača, upnika pa, naj predlaga drugo izvršilno sredstvo. Vozila, ki ga je vozil pritožnik, ni bilo mogoče zarubiti, saj ga je pritožnik uporabljal na podlagi pogodbe o leasingu. Na predlog upnika JP Vodovod Kanalizacija se je zato postopek junija 2010 nadaljeval z izvršbo na nepremičnino. Pritožnik, ki je bil s postopkom vseskozi seznanjen, se postopku izvršbe ni upiral in se tudi ni udeležil javnih dražb. Prva javna dražba je potekala 7. 10. 2010, druga pa 22. 11. 2010. Med prvo in drugo javno dražbo je upnik JP Vodovod Kanalizacija predlagal širitev izvršbe z novimi izvršilnimi sredstvi, in sicer, z izvršbo na dolžnikova sredstva na bančnem računu in na njegovo plačo. Na drugi javni dražbi je bila pritožnikova nepremičnina prodana za polovico ocenjene vrednosti, tj. za kupnino 70.000,00 EUR. Štiri dni po drugi javni dražbi je okrajno sodišče ugodilo predlagani širitvi izvršbe z dodatnimi izvršilnimi sredstvi. Pritožnik se je nato pritožil zoper sklep o domiku in med drugim navedel, da je (po prodaji nepremičnine na dražbi) plačal svoj dolg. Višje sodišče v Ljubljani je njegovo pritožbo zavrnilo. Po tem, ko je bila plačana kupnina za nepremičnino, je okrajno sodišče 12. 1. 2011 izdalo sklep o izročitvi nepremičnine kupcu. Pritožnik, ki ga je od tega trenutka dalje zastopala odvetniška družba, se je zoper sklep pritožil, a je bila njegova pritožba zavrnjena. Pritožnik je vložil ustavno pritožbo, ki pa ni bila sprejeta v obravnavo. Pritožnik je še nadalje bival v prodani nepremičnini, zaradi česar je bil potreben nov postopek izvršbe. 16. 3. 2012 je bila v tem postopku nepremičnina ob asistenci policije izpraznjena.

ESČP je ugotovilo, da je prodajo pritožnikove hiše v okviru izvršilnega postopka treba presoјati z vidika drugega odstavka 1. člena Protokola št. 1, ki se nanaša na pravico držav, da uveljavijo zakone, za katere menijo, da so potrebni za nadzor nad uporabo premoženja v skladu s splošnimi interesi. V konkretnem primeru je poseg v pritožnikovo premoženje temeljil na določbah Zakona o izvršbi in zavarovanju (ZIZ) in je bil namenjen zagotovitvi legitimnega cilja varstva upnikov in kupca hiše. Pritožnik ni plačal dolga, ki je dospel v plačilo 8. 1. 2008, ni ugovarjal zoper sklep o izvršbi, ki ga je prejel 24. 6. 2009 in ni reagiral na obvestila, ki jih je leta 2010 na njegovem naslovu pustil izvršitelj. Ostal je pasiven in ni izkoristil različnih procesnih možnosti, ki so mu bile na voljo, da bi se izognil prodaji hiše, čeprav so mu bile vročene vse sodne odločbe in je bil vabljen na javno dražbo. Šele ko je bila njegova hiša prodana, se je pritožil, sklicujoč se na svoje finančne težave in na to, da bo njegova družina ostala brez doma, če dražba ne bo razveljavljena. Slovensko sodišče teh okoliščin ni raziskalo, res pa je tudi, da pritožnik ni izkazal finančnih težav, ki naj bi mu preprečevale plačati dolg. Na drugi strani je ESČP ugotovilo, da je pritožnikov dolg znašal 124,00 EUR in je skupaj z obrestmi in stroški narasel na približno 500,00 EUR. Upnik je najprej poskušal doseči poplačilo z izvršbo na pritožnikove premičnine, ki pa ni bila uspešna. Nato je predlagal nepremičninsko izvršbo. Pritožnikova hiša je bila prodana na drugi dražbi po polovični tržni vrednosti. Sodišče, ki je vodilo izvršbo, ni preverilo alternativnih možnosti izvršbe, čeprav se zdi, da je bil pritožnik zaposlen in je imel dohodek.

V zvezi z ugotovljeno kršitvijo je ESČP kot bistveno izpostavilo, da relevantna domača zakonodaja (ZIZ) domačega sodišča ne zavezuje, da bi morale po svoji presoji uporabiti milejše izvršilno sredstvo ali zavrniti predlog na izvršbo v primeru nesorazmernosti. Domača zakonodaja izvršbe na nepremičnino tudi ne omejuje z opredelitvijo zneska, pod katerim takšna izvršba ne bi bila dopustna. Domača sodišča so zakonske določbe razlagala tako, da zaradi varstva kupca prodaje hiše na dražbi ni bilo mogoče razveljaviti zaradi naknadnega plačila dolga. ESČP je zaključilo, da bi domače oblasti glede na velik pomen uporabljenega izvršilnega sredstva in glede na očitno nesorazmerje med tem sredstvom in dolgovanim zneskom, morale skrbno in natančno upoštevati druge primerne oziroma milejše alternative. ZIZ je omogočal različna sredstva izvršbe, vključno z izvršbo na dolžnikova sredstva na bančnem računu ali z izvršbo na dolžnikovo plačo. Upnik je skoraj mesec dni pred drugo dražbo predlagal izvršbo na dolžnikova sredstva na bančnem računu in na njegovo plačo. Čeprav sta bila ta predloga vložena 18. 10. 2010 in 25. 10. 2010, jima je sodišče ugodilo šele 22. 11. 2010, tj. po tem, ko je bila hiša prodana na drugi dražbi. Sodišče je bilo osuplo, da je izvršilno sodišče, ki je pred tem v postopku odločalo precej hitro, potrebovalo en mesec, da je odločilo o (omenjenih) predlogih upnika. Glede na nepopravljive posledice, ki jih je za pritožnika imela prodaja hiše na dražbi, bi sodišče moralo pravočasno odločiti o predlogih upnika in ukrepati v smeri odložitve ali odpovedi dražbe. ESČP je še zaključilo, da v tej zadevi ni bilo izkazano, da je bila prodaja pritožnikove hiše nujni ukrep za zagotovitev izvršbe.

Glede na vse navedeno, zlasti glede na nizek znesek dolga in dejstvo, da domače oblasti niso upoštevale drugih primernih in milejših sredstev, je ESČP razsodilo, da v predmetni zadevi ni bilo zagotovljeno pravično ravnovesje med zasledovanim ciljem in ukrepom, ki je bil v postopku izvršbe uporabljen zoper pritožnika. Zato je bil kršen 1. člen Protokola št. 1. Glede zatrjevane kršitve pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije je ESČP zaključilo, da pritožbe ni treba obravnavati.

Upoštevajoč ugotovljene zakonske pomanjkljivosti (in sicer, da ZIZ domačega sodišča ne zavezuje, da bi morale po svoji presoji uporabiti milejše izvršilno sredstvo ali zavrniti predlog na izvršbo v primeru nesorazmernosti; in da ZIZ izvršbe na nepremičnino ne omejuje z opredelitvijo zneska, pod katerim takšna izvršba ne bi bila dopustna), so bile za uspešno izvršitev sodbe ESČP potrebne spremembe in/ali dopolnitve ZIZ.

Upoštevajoč ugotovljeno neustrezno ravnanje sodišča (in sicer, da je okrajno sodišče o predlogih upnika na širitev izvršbe z novimi (milejšimi) izvršilnimi sredstvi odločilo šele po enem mesecu od vložitve teh predlogov oziroma šele po uspešno opravljeni drugi javni dražbi, in da je bila izvršba vodena v dveh spisih (v enem na nepremičnine in v drugem izvršba z ostalimi izvršilnimi sredstvi), kar je verjetno predstavljalo okoliščino, ki je pomembno pripomogla k zakasnitvi pri odločanju o dodatnih izvršilnih sredstvih), pa so za uspešno izvršitev sodbe ESČP potrebni ukrepi v smeri odprave tovrstnih praks.

Valant proti Sloveniji, št. 23912/12, sodba z dne 24. 1. 2017

ESČP je ugotovilo, da je bila pritožniku kršena **pravica do mirnega uživanja premoženja** iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji in mu prisodilo znesek v višini 20.000,00 EUR iz naslova premoženjske škode (ki predstavlja ceno odkupa vozila na javni dražbi in davek) ter znesek v višini 10.000,00 EUR iz naslova povrnitve stroškov postopka. Sodba je postala dokončna 24. 4. 2017.

Pritožnik je zatrjeval kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola 1 h Konvenciji, kršitev pravice do poštenega sojenja in pravice do sojenja v razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena Konvencije, ter kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije. Navedene kršitve naj bi bile podane v zvezi s postopkom zasega avtomobila in sodnimi postopki v tej zvezi.

Pritožnik je bivši tekmovalac v rallyu in lastnik mehanične delavnice, ki je pooblaščen tudi za predelavo avtomobilov v avtomobile za tekmovalne dirke. Na podlagi zahteve policije je Okrožno sodišče v Novem mestu 17. 12. 2002 izdalo nalog za preiskavo pritožnikovih prostorov, ker naj bi bil podan sum, da je spremenil številko šasije na dveh avtomobilih z namenom, da bi registriral drugi avto, ki ga je kupil v Avstriji in ga pretihotapil čez mejo brez plačila carinskih dajatev. S tem naj bi storil kazniva dejanja ponarejanja, overitve lažne vsebine in tihotapljenja. Istega dne je policija preiskala pritožnikovo mehanično delavnico in zasegla avto za dirke znamke Punto, prometno dovoljenje in še druge dokumente. Pritožnik je večkrat zahteval vrnitev zaseženega avtomobila, ker ga je potreboval za tekmovanja, h katerim je bil zavezan na podlagi sponzorskih pogodb. Vztrajal je, da ni storil dejanj, za katera je bil osumljen. Pristojni državni tožilec je zoper pritožnika vložil zahtevo za preiskavo zaradi suma storitve kaznivega dejanja tihotapstva in ponareditve, pri čemer je tožilec preiskavo glede kaznivega dejanja tihotapljenja kasneje opustil. Zaradi suma, da je pritožnik v decembru 2002 storil carinski prekršek izogibanja plačila carinskih dajatev pri uvozu avtomobila v Slovenijo, so carinski organi 16. 5. 2003 začeli zoper pritožnika postopek o carinskem prekršku in 17. 5. 2003 izdali nalog za zaseg istega (že zaseženega) avtomobila. Na tej podlagi je bil zaseženi avto premeščen iz Okrožnega sodišča v Novem mestu k carinskim organom. Pritožnik je vložil zahtevo za izvedbo carinskega postopka za zaseženi avtomobil. Na tej podlagi so carinski organi izdali odločbo za plačilo carinskih dajatev, ki jih je pritožnik plačal, zaseženi avto pa mu je bil vrnjen. Pritožnik je naknadno pridobil potrebne dokumente za registracijo tega avta. Pritožnik je 4. 3. 2005 vložil odškodninsko tožbo zoper Republiko Slovenijo zaradi plačila škode, ki naj bi mu nastala zaradi zasega avta. Trdil je, da je bil zaradi zasega oškodovan za znesek najemnine, ki jo je plačal za drug avto, v znesku 74.600,00 EUR, vendar s tožbenim zahtevkom ni uspel. Okrajno sodišče v Trebnjem je 16. 4. 2007 ugotovilo, da nalog za preiskavo z dne 17. 12. 2002 ni bil izdan v skladu z določbami 241. člena Zakona o kazenskem postopku. Po ugotovitvah sodišča policija ni ugotovila razlogov za utemeljen sum, da naj bi pritožnik storil očitana mu dejanja, ampak je njena zahteva temeljila le na govoricah in na časopisnem članku o tem, da je pritožnik kupil nov avto za tekmovanja. Tudi tožilec je umaknil obtožbe zoper pritožnika. Glede na odločitev Okrajnega sodišča v Trebnjem je pritožnik zahteval obnovo pravnega postopka, v katerem je zoper državo uveljavljal plačilo odškodnine. Sodišče je postopek obnovilo, vendar je njegov zahtevek ponovno zavrnilo kot neutemeljen. Pritožnik je odločitev sodišča neuspešno izpodbijal na vseh sodnih stopnjah. Vložil je tudi ustavno pritožbo, katere pa Ustavno sodišče ni sprejelo v obravnavo.

ESČP je ugotovilo, da pritožnik v času nezakonitega odvzema avtomobila tega ni mogel uporabljati, zaradi česar je utrpel finančno izgubo v višini najema nadomestnega vozila, ki ga je potreboval za tekmovanja. Pritožnik v postopku uveljavljanja odškodnine zoper državo ni bil uspešen, ker domača sodišča niso ugotovila obstoja vzročne zveze med nezakonitim ravnanjem države in nastalo škodo. Štela so, da pritožnik vozila ne bi mogel v nobenem primeru uporabljati, saj ni plačal carinskih dajatev za dele, ki jih je vgradil v vozilo, zaradi česar tudi ne bi mogel registrirati vozila v prometu. Čeprav ESČP navaja, da ni nadaljnja pritožbena instanca, pa je vendarle preverjalo, ali so bile odločitve domačih sodišč o zavrnitvi odškodninskega zahtevka združljive s Konvencijo. Ugotovilo je, prvič, da je bilo vozilo od 17. 12. 2002 do 2. 6. 2003, ko je bilo predano carinskim organom (ki so izdali zakonito odločbo o zasegu vozila) zaseženo na podlagi nezakonite odredbe sodišča, izdane v kazenskem postopku. Drugič, sodišča niso zadovoljivo obrazložila, da pritožnik v nobenem primeru ne bi mogel uporabljati svojega vozila, ker to ni bilo registrirano - kar je bil razlog za zavrnitev njegovega odškodninskega zahtevka. Zlasti Okrožno sodišče v Ljubljani po mnenju ESČP ni zadovoljivo obrazložilo, koliko časa bi bilo potrebna za izvedbo carinskega postopka in registracije. ESČP navaja, da je poznejši carinski postopek trajal le približno mesec dni in da je pritožnik pri tem sodeloval ter plačal zahtevane carinske dajatve v treh dneh po vročitvi odločbe. Naknadno je tudi pridobil vse potrebne dokumente za uporabo avtomobila. Čeprav se je to zgodilo šele šest mesecev po prejemu vozila,

pa se je dirkalna sezona takrat že zaključevala. ESČP je zato menilo, da bi pritožnik lahko v roku plačal carinske obveznosti in opravil registracijo in bi zato lahko uporabljal svoje vozilo, če ne bi prišlo do nezakonitega zasega. Zato je štelo, da odškodninski postopek pred domačimi sodišči ni zagotavljal ustrezne povrnitve škode pritožniku.

ESČP je poudarilo, da mora biti vsako vmešavanje javnih organov v mirno uživanje premoženja zakonito. Zaseg pritožnikovega vozila je temeljil na nalogu za preiskavo in dovoljenju, glede katerih je bilo v kazenskem postopku ugotovljeno, da sta bila nezakonita, saj nista temeljila na razumno utemeljenih razlogih za sum, kot to zahteva 214. člen Zakona o kazenskem postopku. Nezakonitost zasega je ugotovilo tudi sodišče v pravnem postopku. ESČP je zato ugotovilo, da je bil do 27. 5. 2003, ko je bila izdana odločba o zasegu v carinskem postopku, zaseg pritožnikovega vozila opravljen ob kršitvi veljavnega notranjega prava. Zato je bil neskladen z zahtevo po zakonitosti, ki je neločljivo povezana s I. členom Protokola št. I h Konvenciji. Glede na to ESČP ni bilo treba nadalje presojati, ali je bilo podano ravnovesje med varstvom splošnega interesa skupnosti in varstvom temeljnih pravic posameznika.

Navedlo je, da mora med kršitvijo Konvencije in nastalo škodo obstajati jasna vzročna zveza, ki jo je ESČP ugotovilo. Domača sodišča niso zadovoljivo obrazložila neobstoja vzročne zveze med zatrjevano kršitvijo in nastalo škodo, ESČP pa je, drugače kot domača sodišča, štelo, da le-ta obstoji.

V zvezi z zahtevanim zneskom odškodnine pa je ESČP v delu sledilo ugovorom Vlade Republike Slovenije. Navedlo je, da pritožnik ni mogel vedeti, koliko časa bo trajal zaseg, zato je razumljivo, da je nadomestno vozilo najel za celo sezono (leto), ni pa se sodišču zdelo razumno, da je najem vozila za toliko presegel vrednost pritožnikovega vozila, ugotovljeno v carinskem postopku, v katerem ga je pritožnik ocenil na 34.000,00 EUR. Pritožnik tudi ni pojasnil, da ni imel na voljo druge poti, kot je bil najem drugega vozila, katerega vrednost je za dvakratnik presejala vrednost njegovega vozila. ESČP je zato po lastni oceni in načelu pravičnosti pritožniku prisodilo znesek v višini 20.000,00 EUR za premoženjsko škodo.

Cerovšek in Božičnik proti Sloveniji, št. 68939/12 in št. 68949/12, sodba z dne 7. 3. 2017

ESČP je ugotovilo, da je bila v kazenskih postopkih, ki sta se pred Okrajnim sodiščem v Brežicah vodila zoper vsakega od pritožnikov, slednjima kršena **pravica do poštenega sojenja** iz prvega odstavka 6. člena Konvencije in vsakemu prisodilo znesek v višini 5.000,00 EUR iz naslova nepremoženjske škode in znesek v višini 2.500,00 EUR iz naslova povrnitve stroškov postopka (in sicer 1.000,00 EUR iz naslova stroškov postopka pred nacionalnimi sodišči in 1.500,00 EUR iz naslova stroškov postopka pred ESČP). Sodba je postala dokončna 7. 6. 2017.

Kršitev je bila podana, ker je v obeh kazenskih postopkih na prvi stopnji sodbo izrekla in razglasila sodnica, ki je kazenska postopka vodila, pisno pa sta sodbi izdelali drugi sodniki, ki nista sodelovali pri sojenju, in sicer šele tri leta po njenem izreku.

Oba kazenska postopka proti pritožnikoma sta se končala z obsodilno sodbo. Pritožnika sta zatrjevala, da so jima bile s tem, ker je sojenje vodila in sodbo izrekla ena sodnica, sodbo pa tri leta kasneje pisno izdelala druga sodnica, kršene pravica do obrambe in s tem poštenega sojenja. Kršeni naj bi jima bili tudi pravica do sojenja v razumnem roku iz prvega odstavka 6. člena Konvencije in pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije. Pritožnika sta trdila, da sodnici, ki sta pisno izdelali sodbi, nista pa sodelovali pri sojenju, nista mogli dobiti neposrednega vtisa o dokazih in njihovih argumentih ter da ločitev vloge sodnika, ki je izrekel obsodbi in sodnika, ki je napisal sodbi, ni v skladu z načelom neposrednosti kot ključnega elementa pravice do poštenega sojenja. Pritožnika sta tudi trdila, da jima je bilo s tem, ko sta o kredibilnosti njune obrambe in o izjavah prič odločala sodnika, ki nista imela možnosti, da bi neposredno ocenila njune izjave in argumente, onemogočeno učinkovito izpodbijanje sodbe. Pravica do sojenja v razumnem roku naj bi bila pritožnikoma kršena s tem, ker je bila sodba pisno izdelana tri leta po tem, ko je bila izrečena.

Oba kazenska postopka je od začetka pa do razglasitve sodbe vodila sodnica A. K., ki je v obeh kazenskih postopkih izvedla obširen dokazni postopek, v katerem je zaslišala večje število prič, med njimi izvedenca in oškodovance, izvedla je tudi večje število listinskih dokazov. Sodnica A. K. je sodbo zoper prvega pritožnika izrekla in razglasila 21. 6. 2007, zoper drugega pritožnika pa 2. 7. 2007.

Po izreku in razglasitvi sodb sta se oba kazenska spisa na sodišču izgubila in ju je sodišče v letu 2010 po uradni dolžnosti obnovilo. Po obnovitvi spisov sta bili v obeh postopkih sodbi pisno izdelani s strani drugih sodnikov (16. 8. 2010 v postopku proti prvemu pritožniku in 15. 6. 2010 v postopku proti drugemu pritožniku). Sodnica A. K. se je namreč medtem upokojila.

Oba pritožnika sta kršitve iz pritožbe na ESČP neuspešno uveljavljala v pravnih sredstvih pred domačimi sodišči. Tudi Vrhovno državno tožilstvo RS se je v odgovorih na zahtevi pritožnikov za varstvo zakonitosti opredelilo negativno. V zvezi z zatrjevanimi kršitvami sta oba pritožnika vložila tudi ustavni pritožbi, ki pa ju Ustavno sodišče RS ni sprejelo v obravnavo.

Višje sodišče v Ljubljani je v obrazložitvi sodb navedlo, da sodba zaradi tega, ker je bila pisno izdelana šele tri leta po njeni razglasitvi, ni nezakonita. Poudarilo je, da je bistveno, da sodba temelji na dejstvih, ki so bila obravnavana v kontradiktornem postopku na glavni obravnavi in na dokazih, ki so bili izvedeni na glavni obravnavi, s tem pa je obdolžencu omogočeno, da se z njimi sooči. Sodbo je razglasila sodnica, ki je vodila glavno obravnavo in zaslišala obdolženca, ter izvajala dokaze, v navzočnosti obeh strank in obdolženčevega zagovornika. Navedlo je še, da ker je sodišče prve stopnje v sodbi navedlo, na katere dokaze opira ugotovitev glede odločilnih dejstev, tudi določne in razumne razloge o tem, kako presoja verodostojnost obdolženčevega zagovora in vseh izvedenih dokazov, ni mogoče zaključiti, da sodišče ni po resnici in popolnoma ugotavljalo dejstev, ki so pomembna za izdajo zakonite odločbe.

Vrhovno sodišče RS je v obrazložitvi sodb navedlo, da mora pisno izdelana sodba vsebovati izrek in obrazložitev, pri čemer mora biti slednja logična, prepričljiva in izkustveno sprejemljiva, tako da je odločitev zunaj vsakršnega razumnega dvoma, vendar pa obrazložitev sodbe sama po sebi ne postane pravnomočna in strank ne zavezuje ločeno, ker pojasnjuje in utemeljuje le v izreku sodbe opredeljeno odločitev sodišča. Namen obrazložitve je omogočiti stranki kontrolo sprejete odločitve oziroma obdolžencu izvedbo pravice do obrambe (pravica do pritožbe). Z izdajo sodb se določi njena vsebina. Izrek je tisti, ki je odločilen za stranke, ki poseže v njihove pravice, obrazložitev pa služi le kontroli odločitve. Praviloma piše obrazložitev sodnik, ki je neposredno izvajal dokaze in izdal sodbo, lahko pa pride do določenih izjemnih situacij (na primer smrt sodnika, njegova razrešitev, nepredvidena daljša odsotnost ipd.), ki v ZKP niso neposredno urejene, z razlago zakona pa je mogoče priti do rešitve, da v takih primerih obrazložitev sodbe napiše drug sodnik. Ko je sodba enkrat izrečena, zavezuje sodišče, spremeni ali razveljavi jo lahko le pritožbeno sodišče na podlagi pravnega sredstva. V takšnih izjemnih situacijah bo sodnik, ki v zadevi ni odločal, pisal sodbo na podlagi logičnega sklepanja, upoštevajoč vsebino dokazov, ne pa na podlagi ocene verodostojnosti personalnih dokazov. Če obrazložitev sodbe ne bo dovolj prepričljiva, bo obdolženec, ki je bil prisoten na glavni obravnavi, pri pisanju pritožbe v boljšem položaju, saj bo izhajal iz boljše spoznavne situacije in bo s pritožbo toliko lažje uspel. Zato vložnik zahteve za varstvo zakonitosti ne more uspeti z zatrjevanjem, da je bila obsojencu kršena pravica do obrambe oziroma do pritožbe. Obsojenec je imel možnost izpodbijati sodbo prvostopenjskega sodišča iz vseh zakonskih razlogov (370. člen ZKP) in zaradi tega, ker je v konkretni zadevi obrazložitev sodbe pisala druga sodnica, ni bil v ničemer prikrajšan. Vrhovno sodišče RS je še navedlo, da načelo neposrednosti pomeni, da lahko pri izrekanju sodbe sodelujejo le tisti sodniki, ki so sodelovali na glavni obravnavi, oziroma se s tem načelom zagotavlja, da med sodnikom in procesnim gradivom ni posrednika. S tem načelom je med drugim zajeta metoda ocenjevanja procesnega gradiva, po kateri sodišče s svojimi čutili opaža naravo in vsebino dokaznih sredstev in s katero prihaja v neposredni stik s strankami. Načelo neposrednosti prihaja do izraza v polni meri v fazi glavne obravnave do izreka sodbe. Izrek sodbe, pri kateri je sodeloval sodnik, ki ni bil navzoč na glavni obravnavi, predstavlja bistveno kršitev določb kazenskega postopka iz 1. točke prvega odstavka 371. člena ZKP, procesnih sankcij glede pisca obrazložitve pa ZKP ne pozna. V obravnavanem primeru ta bistvena kršitev določb kazenskega postopka ni podana, saj je sodbo izrekla in razglasila ista sodnica, ki je sodelovala na glavni obravnavi. Pisanje sodbe pa ne pomeni sojenja v ožjem pomenu besede kot to velja za izrekanje sodbe. Obrazložitev služi le preverjanju pravilnosti že sprejete odločitve. Vrhovno sodišče je kot neutemeljeno zavrnilo sklicevanje pritožnikov na odločbo Ustavnega sodišča Up-309/04 z dne 11. 10. 2006, ker je, kot je navedlo, v tej odločbi govora o načelu neposrednosti v zvezi z izdajo sodne odločbe, ne pa v zvezi s pisanjem njene obrazložitve. V primeru, kot je obravnavani, bo sodnik, ki bo pisal obrazložitev sodbe, sprejel odločitev, zajeto v opisu dejanja v izreku sodbe, ki je bila razglašena. Dokazno oceno bo pisal na podlagi vsebine izvedenih dokazov s pomočjo logičnega sklepanja in v skladu z nenapisanimi neformalnimi dokaznimi pravili. Če tem kriterijem ne bo zadostil, bo podana bistvena kršitev določb kazenskega postopka iz 11. točke prvega odstavka 371. člena ZKP, sodbo pa bo s pritožbo tudi lažje izpodbiti zaradi zmotno oziroma nepopolno ugotovljenega dejanskega stanja. Samo dejstvo, da je sodbo pisal sodnik, ki o zadevi ni odločil, ne pomeni nasprotja med izrekom sodbe in obrazložitvijo, kot tudi ne, da sodba nima razlogov o odločilnih dejstvih.

ESČP ni pritrdilo navedenemu stališču nacionalnih sodišč. V obrazložitvi sodbe je navedlo, da obrazložitev sodbe ni pomembna le zaradi učinkovitega izvajanja pravice do pritožbe, pač pa tudi v bolj splošnem smislu, da se zagotovi pravilno izvajanje sodne oblasti in prepreči arbitrarnost. Prav sodnikovo zavedanje, da mora svojo odločitev utemeljiti z objektivnimi razlogi, je pomembna varovalka pred arbitrarnostjo. Dolžnost obrazložitve prispeva tudi k zaupanju javnosti in obtoženega v sprejeto odločitev ter omogoča odpravo možne pristranosti sodnika, npr. s ponovno obravnavo pred drugim sodnikom. ESČP je zaključilo, da temu namenu obrazložitve v konkretnem primeru ni moglo biti zadoščeno, saj obrazložitve sodb ni napisala sodnica, ki je vodila postopka in razsodila o krivdi in kaznovanju pritožnikov. Iz zapisnikov z narokov ne izhaja, da bi sodnica A. K. ob razglasitvi sodb le-te kakorkoli ustno obrazložila. Pisni obrazložitvi sodb, ki sta bili brez njenega sodelovanja sestavljeni s strani drugih sodnic tri leta kasneje, te pomanjkljivosti nista mogli odpraviti. Sodnici, ki sta *post hoc* sestavili obrazložitvi, nista sodelovali v dokaznem postopku oziroma nista bili na noben način vključeni v sojenje. Obrazložitvi sodb sta sestavili zgolj na podlagi listin v sodnem spisu, medtem ko je sodnica A. K. zaslišala tako obtoženca kot tudi več prič in si s tem zagotovo ustvarila mnenje o njihovi kredibilnosti. Sodnica A. K. je morala narediti oceno glede obstoja elementov kaznivih dejanj, tudi o krivdi obtožencev, pri čemer je bilo še posebej pomembno njuno neposredno zaslišanje. Ob upoštevanju načina, na katerega se izraža načelo neposrednosti v kazenskem postopku (pri tem se ESČP sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča RS št. Up-309/04 z dne 11. 11. 2006), je bila ravno zaznava sodnice, ki je sodbi izrekla, o vedenju prič in obtožencev ter njena ocena njihove kredibilnosti, zelo pomemben, če ne celo odločilen element pri ugotovitvi dejstev, na katerih je temeljila obsodba pritožnikov. Po stališču ESČP bi morala sodnica A. K. prav iz tega razloga te svoje zaključke tudi pisno utemeljiti.

ESČP je nadalje zaključilo, da upokojitve sodnice A. K. ni bilo mogoče opredeliti kot izreden dogodek, saj ji je bilo dejstvo, da se bo upokojila, zagotovo znano vnaprej. Posledično bi bilo možno z ustreznimi ukrepi omogočiti sodnici A. K., da bi zaključila postopka pritožnikov ali pa že v zgodnejši fazi postopkov vključiti drugega sodnika. Po mnenju ESČP je takšen zaključek še posebej utemeljen, saj ni šlo za komplicirani zadevi in tudi eden od pritožnikov je že takoj ob razglasitvi sodbe napovedal pritožbo. Sodnica A. K. je tako že ob razglasitvi sodbe vedela, da bo morala napisati pisno obrazložitev sodbe. V tej zvezi je ESČP kot posebej moteče izpostavilo dejstvo, da kljub določbi Zakona o kazenskem postopku, po kateri mora biti sodba pisno izdelana v roku 30-ih dni, v konkretnem primeru sodbi nista bili pisno izdelani kar tri leta, pri čemer sta se oba sodna spisa celo izgubila, kar vzbuja dodatne pomisleke glede načina obravnave predmetnih zadev.

ESČP je sicer pritrdilo, da se lahko zgodi, da zaradi administrativnih ali procesnih faktorjev sodelovanje sodnika v postopku ni več mogoče, kar pa v predmetnih zadevah ni bil primer. Poudarilo je, da četudi bi bili v predmetnih zadevah takšni faktorji podani, bi bilo možno kompenzirati nezmožnosti sodnice A. K. sestaviti pisno obrazložitev obsodilnih sodb s tem, da bi npr. pritožbeno sodišče sodbi razveljavilo in vrnilo zadevi v ponovno obravnavo sodišču prve stopnje. Po upokojitvi sodnice A. K. sta namreč sodbi že bili izrečeni in razglašeni, pri čemer so bili zagovora pritožnikov ter izjave prič ključni dokazi.

ESČP je še izpostavilo, da sta višje in vrhovno sodišče, ko sta odločali o pritožbah in zahtevah za varstvo zakonitosti, vzdržali izpodbijane sodbe v veljavi, ne da bi sami neposredno izvedli kakršen koli dokaz. Posledično ni mogoče šteti, da so bile pomanjkljivosti postopka na prvi stopnji sanirane na višjih sodnih stopnjah.

2.6.2 Nove zadeve

Državno odvetništvo RS med pritožbenimi zadevami, prejetimi v letu 2017, izpostavlja dve zadevi, ki bi lahko imeli, če bi bile zatrjevane kršitve ugotovljene, za Republiko Slovenijo **velike finančne posledice**. To sta zadeva *Ahac in drugi proti Sloveniji*, v kateri je pritožbo vložilo 592 pritožnikov, ter zadeva *Glas-Metal Trust Reg. proti Sloveniji*, v kateri pritožnik uveljavlja zahtevek iz naslova premoženjske škode v višini 776.661,00 CHF s pripadki.

Ahac in drugi proti Sloveniji, št. 80531/12

Pritožbo je vložilo 592 pritožnikov, vsi pa so bivši vlagatelji v investicijske sklade v upravljanju družbe za upravljanje Proficia Dadas d. o. o. Pritožniki zatrjujejo kršitev pravice do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji, kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in kršitev pravice do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije. Zahtevajo plačilo pravičnega zadoščanja iz naslova premoženjske škode v smislu 41. člena Konvencije, vsak v znesku vrednosti svojega vložka v sklade v upravljanju DZU Proficije Dadas d. o. o., kar za vse skupaj znaša 9.151.933,54 EUR.

Trdijo, da je bilo njihovo premoženje uničeno zaradi dejanj in opustitev dolžnega ravnanja Agencije za trg vrednostnih papirjev (ATVP). Navedbe se nanašajo na sklep ATVP z dne 20. 3. 1996 o določitvi največjega obsega vrednosti sredstev vzajemnih skladov, ki jih lahko upravlja posamezna družba za upravljanje (DZU). S sklepom, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS št. 17 z dne 29. 3. 1996, je ATVP omejila skupno vrednost sredstev vseh vzajemnih skladov, ki jih upravlja posamezna DZU na 3.500.000.000 tolarjev (1. člen) ter tistim DZU, ki so ob uveljavitvi tega sklepa upravljale vzajemne sklade, katerih skupna vrednost sredstev je presegala v sklepu določeno vrednost, prepovedala sprejemati nova vplačila investicijskih kuponov, dokler se skupna vrednost sredstev vzajemnih skladov ne zmanjša pod to vrednost (2. člen). Pritožniki so bili imetniki investicijskih kuponov DZU Proficia Dadas d. o. o., ki je ob uveljavitvi navedenega sklepa ATVP upravljala sklade, katerih vrednost je presegala v sklepu določeno vrednost, zaradi česar je bila podvržena prepovedi iz 2. člena sklepa. Po mnenju pritožnikov je prepoved sprejemanja novih vplačil in prodaje novih enot premoženja povzročila nelikvidnost skladov ter sklade izpostavila razprodaji. Vzajemne sklade naj bi iz odprtih spremenila v »polodprte« likvidacijske sklade. Prepoved vplačil v vzajemne sklade naj bi bila zato v škodo vlagateljev in družb za upravljanje. Bila naj bi v nasprotju z javnim interesom in nesorazmerna. Prav tako naj bi po mnenju pritožnikov ATVP opustila dolžno skrbnost s tem, ko je s svojim ravnanjem »navajala vlagatelje k podpisu pogodbe« o odkupu investicijskih kuponov ter načinu poplačila, čeprav naj bi vedela, da družba DADAS Poslovni sistem, d. d. ne bo mogla izplačevati terjatev vlagateljev. ATVP naj bi uvedla neenakopravne pogoje za izstop iz vzajemnih skladov ter s tem škodila pritožnikom.

Pritožniki zatrjujejo kršitev pravice do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena Konvencije, ker naj nacionalna sodišča v pravnem postopku proti Republiki Sloveniji in ATVP ne bi izvedla niti enega dokaza, ki so ga predlagali. Sodišče naj ne bi obravnavalo nekaj ključnih dokazov, ki so jih zbrali pritožniki in Državni svet. Dokazov, ki so jih predlagali pritožniki, naj bi sodišče prve stopnje ne le neupravičeno zavrnilo, temveč naj bi jih zavrnilo s povsem nezadostno obrazložitvijo. Po mnenju pritožnikov naj bi bile nezadostne tudi obrazložitve sklepov Ustavnega sodišča. Prav tako naj se sodišča ne bi opredelila do nekaterih bistvenih tožbenih navedb pritožnikov. Sklicevala naj bi se zgolj na odločbe in sklepe, sprejete v drugih postopkih, v katerih pritožniki niso mogli sodelovati.

Pritožniki v pritožbi zatrjujejo kršitev pravice dostopa do vrhovnega sodišča. Menijo namreč, da je bil njihov spor proti Republiki Sloveniji in ATVP nepravilno opredeljen kot »gospodarski spor«, zaradi česar je vrhovno sodišče revizijo zavrglo. S tem, ko njihovih tožbenih zahtevkov ni obravnavalo ločeno od zahtevkov gospodarskih družb, pa naj bi jih vrhovno sodišče prikrajšalo za enako obravnavanje pred sodišči v razmerju do drugih fizičnih oseb, ki svoje pravice uveljavljajo v civilnih postopkih.

ESČP je pozvalo Vlado RS, da se opredeli do sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe ter da odgovori na s strani sodišča postavljena vprašanja.

Glas-Metal Trust Reg. proti Sloveniji, št. 47523/10

Pritožnik je družba iz Lichtensteina, ki zatrjuje, da so mu bile v postopkih pred slovenskimi sodišči kršene pravica do poštenega sojenja iz prvega odstavka 6. člena in pravica do učinkovitega pravnega sredstva iz 13. člena Konvencije ter pravica do mirnega uživanja premoženja iz 1. člena Protokola št. 1 h Konvenciji. Zahteva plačilo pravičnega zadoščenja iz naslova premoženjske škode v znesku 776.661,00 CHF s pripadki (ki predstavlja znesek terjatve, ki jo je uveljavljal s predlogom za izvršbo, ki ga je Okrajno sodišče v Ljubljani zavrglo).

Sodni postopki so se vodili zaradi plačila odškodnine za blago, ki ga je pritožnik v letu 1974 kupil od Mehanotehnike Izola. To blago je bilo izvozno ocarinjeno in nato skladiščeno v skladišču pritožnika v prosti carinski coni Luke Koper. Ker naj bi Mehanotehnika Izola s tem, ker izvoza blaga ni prijavila po pravilnem izvoznem režimu, storila gospodarski prestop, je Zvezni devizni inšpektorat, ki je bil zvezni upravni organ, začasno zaplenil del blaga in ga sprostil šele leta 1977. Za skladiščeno blago ni nihče plačal skladiščnine, zato ga je Luka Koper po sprostitvi prodala, pritožnik pa je vložil odškodninsko tožbo proti SFRJ. Takratno Temeljno sodišče v Kopru, Enota v Kopru, je v letu 1991 delno ugodilo pritožnikovi tožbi proti SFRJ, in sicer za glavnico 1.426.910,00 CHF s pripadki. Leta 1992 je Višje sodišče v Kopru to sodbo spremenilo, tako da je zahtevku pritožnika ugodilo le za glavnico 776.661,00 CHF s pripadki. Leta 1993 je Vrhovno sodišče Republike Slovenije zavrnilo revizijo zoper takšno sodbo.

Pritožnik je leta 2001 pri Okrajnem sodišču v Ljubljani vložil predlog za izvršbo na podlagi pravnomočne sodbe zoper Zvezno republiko Jugoslavijo (ZRJ) in Republiko Slovenijo - kot pravni naslednici SFRJ, in sicer za glavnico 776.661,00 CHF s pripadki. Okrajno sodišče je leta 2002 zavrglo predlog za izvršbo, ker naj pritožnik po pozivu sodišča ne bi predložil izvršilnega naslova. Višje sodišče v Ljubljani je leta 2003 razveljavilo sklep okrajnega sodišča in pri tem pojasnilo, da je izvršbo mogoče dovoliti tudi proti nekemu, ki v izvršilnem naslovu ni označen kot dolžnik, če upnik z javno ali po zakonu overjeno listino dokaže, da je bila obveznost prenesena nanj ali je na drug način prešla nanj. Višje sodišče je še opozorilo, da je treba takrat, ko sodišče prejme mnenje iz 15.g. člena Zakona o Skladu Republike Slovenije za sukcesijo, prekiniti postopek na podlagi tretjega odstavka 15.č. člena istega zakona. V zadevi bi bilo torej treba najprej pridobiti mnenje Sklada Republike Slovenije za sukcesijo. Okrajno sodišče je nato po uradni dolžnosti pridobilo mnenje navedenega Sklada, iz katerega je izhajalo, da je spor v celoti povezan s sukcesijo in da ga je treba odložiti po 15.č členu. Postopek je bil zato prekinjen zoper oba dolžnika. Leta 2004 je Višje sodišče v Ljubljani razveljavilo sklep okrajnega sodišča o prekinitvi postopka v delu, v katerem se je sklep nanašal na ZRJ, saj je menilo, da je podana podlaga za prekinitve le zoper Republiko Slovenijo. Leta 2007 je pritožnik umaknil predlog za izvršbo zoper ZRJ. Leta 2008 je okrajno sodišče ustavilo postopek zoper ZRJ, predlog za izvršbo zoper Republiko Slovenijo pa je zavrglo. Iz obrazložitve sklepa izhaja, da je bilo po uveljavitvi Sporazuma o vprašanih nasledstva treba nadaljevati postopek zoper Republiko Slovenijo. Ker se je terjatev po izvršilnem naslovu nanašala na SFRJ, bi moral pritožnik predložiti javno ali po zakonu overjeno listino, s katero bi izkazal, da je bila terjatev prenesena ali je na drug način prešla na Republiko Slovenijo. Po mnenju okrajnega sodišča bi pritožnik tako listino lahko »izposloval« pri Skladu Republike Slovenije za nasledstvo. Istega leta je Višje sodišče v Ljubljani zavrnilo pritožbo pritožnika in potrdilo sklep o zavrženju predloga za izvršbo. Leta 2010 je Ustavno sodišče Republike Slovenije sklenilo, da ustavne pritožbe ne sprejme v obravnavo.

ESČP je pozvalo Vlado, da se opredeli do sprejemljivosti in utemeljenosti pritožbe ter da odgovori na s strani sodišča postavljena vprašanja.

2.7 Postopki pred Sodiščem Evropske unije

Izmed postopkov, začetih v letu 2017, Državno odvetništvo RS izpostavlja obe tožbi, ki ju je Evropska komisija (v nadaljevanju tudi EK oziroma Komisija) proti Sloveniji vložila na podlagi 258. člena PDEU. Prva je pomembna **zaradi obsežnosti kršitve**, saj se nanaša na kar 20 odlagališč odpadkov, druga pa **zaradi grožnje dnevne denarne kazni**, ki bi jo Sodišče lahko naložilo Sloveniji, če kršitve ne bo pravočasno odpravila.

Državno odvetništvo RS izpostavlja tudi tožbo, ki jo je na podlagi 256. in 263. člena PDEU Republika Slovenija vložila proti EK zaradi ugotovitve ničnosti delegirane uredbe EK, s katero se je hrvaškimi proizvajalcem vina iz sorte **vinske trte teran** dovolilo označevanje le-tega z imenom vinske sorte, pri čemer je ime sorte vinske trte popolna enakozvočnica slovenske zaščitene geografske označbe Teran. Gre za medijsko izredno odmevno zadevo.

2.7.1 Nove zadeve

2.7.1.1 Tožbi Evropske komisije zoper državo članico na podlagi 258. člena PDEU

Evropska komisija proti Sloveniji, C-506/17

Evropska komisija je vložila tožbo zoper Republiko Slovenijo, s katero zahteva ugotovitev:

- da Republika Slovenija s tem, ko v primeru vsakega od naslednjih odlagališč: Dragonja, Dvori, Rakek – Pretržje, Bukovžlak – Cinkarna, Suhadole, Lokovica, Mislinjska Dobrava, Izola, Mozelj, Dolga Poljana, Dolga vas, Jelšane, Volče, Stara gora, Stara vas, Dogoš, Mala gora, Tuncovec – steklarna, Tuncovec – OKP, in Bočna – Podhom ni sprejela v skladu s členom 7(g) in členom 13 Direktive 1999/31/ES potrebnih ukrepov za čimprejšnje zaprtje odlagališč, ki jim v skladu s členom 8 ni bilo izdano dovoljenje za nadaljnje obratovanje, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 14(b) iste Direktive ter
- da Republika Slovenija v primeru odlagališča Ostri Vrh ni sprejela potrebnih ukrepov v smislu dovolitve potrebnih del, določitve prehodnega obdobja za popolno izvedbo načrta prilagoditve in uskladitev z zahtevami Direktive 1999/31/ES, razen zahtev iz točke 1 Priloge I v osmih letih po datumu, določenem v členu 18(1) te Direktive, ni izpolnila svojih obveznosti iz člena 14(c) iste Direktive.

Komisija navaja naslednje tožbene razloge:

- V skladu s členom 14 Direktive 1999/31/ES (v nadaljevanju: Direktive) so morale države članice sprejeti ukrepe, da se obstoječa odlagališča, to so »odlagališča, ki jim je bilo izdano dovoljenje ali ki so bila v uporabi v času prenosa Direktive«, to pomeni 16. julija 2001 (v primeru Slovenije 1. maja 2004, ko je pristopila k EU), ocenijo glede na zahteve Direktive, in da se jih na podlagi te ocene bodisi čim prej zapre bodisi zagotovi, da se uskladijo z zahtevami Direktive v osemletnem prehodnem obdobju, ki se je končalo 16. julija 2009. Ta rok velja tudi za Slovenijo, ki glede tega v Pristopni pogodbi ni imela prehodnega obdobja.
- Glede na navedbe Republike Slovenije v predsodnem postopku in ob upoštevanju odločitev slovenskih upravnih organov, kot izhajajo iz posameznih izrekov dovoljenj za obratovanje med postopkom zapiranja in po zaprtju, Komisija upravičeno sklepa, da se na sedmih odlagališčih (Mislinjska Dobrava, Volče, Izola, Dragonja, Dvori, Mozelj, Tuncovec – OKP) zapiralna dela še vedno izvajajo, zato šteje, da Republika Slovenija v zvezi s temi odlagališči še vedno ni izpolnila obveznosti iz člena 14(b) Direktive.
- Na podlagi analize vseh razpoložljivih informacij in upoštevanju navedb Republike Slovenije v predsodnem postopku ter odsotnosti kakršnih koli nasprotnih dokazov izhaja, da pet odlagališč (Bočna – Podhom, Dogoš, Mala gora, Tuncovec – steklarna in Stara vas), kljub navedbam Republike Slovenije, da naj bi bila zaprtja večinoma zaključena, še ni prejelo dokončne odločbe o zaprtju, kot zahteva člen 14(b) v povezavi s členom 13(b) Direktive. Komisija zato šteje, da Republika Slovenija v zvezi s temi petimi odlagališči še vedno ni izpolnila obveznosti iz člena 14(b) Direktive.

- Na podlagi analize vseh razpoložljivih informacij in upoštevanju navedb Republike Slovenije v pred sodnem postopku ter odsotnosti kakršnih koli nasprotnih dokazov izhaja, da osem odlagališč (Dolga vas, Jelšane, Stara gora, Rakek – Pretržje, Lokovica, Dolga Poljana, Bukovžlak-Cinkarna, Suhadole) še ni prejelo dokončne odločbe o zaprtju, kot zahteva člen 14(b) v povezavi s členom 13(b) Direktive, kot tudi to, da zapiralna dela še potekajo. Komisija zato šteje, da Republika Slovenija tudi v zvezi s temi osmimi odlagališči še vedno ni izpolnila obveznosti iz člena 14(b) Direktive.
- Republika Slovenija nikoli ni predložila nikakršnega dokaza, da je bilo za odlagališče Ostri Vrh do izteka roka za odgovor na dodatno obrazloženo mnenje (niti do dneva vložitve te tožbe) izdano okoljevarstveno dovoljenje za njegovo nadaljnje obratovanje, s čimer bi izpolnila svojo obveznost iz člena 14(c). Poleg tega Komisija ugotavlja, da iz naknadno pridobljenega dovoljenja za obratovanje med postopkom zapiranja in po zaprtju izhaja, da se zapiralna dela še izvajajo in da morajo biti končana do 30. maja 2019, iz česar sledi, da Republika Slovenija v nobenem primeru ni izpolnila obveznosti iz člena 14 Direktive.

Evropska komisija proti Sloveniji, C-594/17

Evropska komisija je zoper Republiko Slovenijo vložila tožbo, s katero zahteva ugotovitev, da je Republika Slovenija s tem, da najpozneje do 31. decembra 2013 ni sprejela vseh zakonov in drugih predpisov, potrebnih za prenos Direktive Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic¹² oziroma ker v vsakem primeru o teh predpisov ni obvestila Komisije, ni izpolnila obveznosti iz člena 15(1) navedene direktive.

Evropska komisija nadalje zahteva, naj SEU na podlagi člena 260(3) PDEU Republiko Sloveniji **naloži plačilo denarne kazni v znesku 7.099,20 EUR na dan**.

Komisija navaja naslednje tožbene razloge:

- V skladu s členom 15(1) Direktive Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic bi morala Republika Slovenija zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, sprejeti in objaviti najpozneje do 31. decembra 2013. Ker Republika Slovenija do poteka tega roka ni obvestila Komisije o prenosu vseh določb navedene direktive, se je slednja odločila, da zadevo predloži Sodišču.

2.7.1.2 Tožba Slovenije zoper institucijo EU na podlagi 256. in 263. člena PDEU

Slovenija proti Evropski komisiji, T-626/17

Slovenija je proti Evropski komisiji vložila tožbo, s katero zahteva, da se Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/1353 z dne 19. maja 2017 o spremembi Uredbe (ES) št. 607/2009 glede sort vinske trte in njihovih sopomenk, ki se lahko uporabljajo na etiketah vina¹³ razglasi za nično v celoti.

Slovenija navaja naslednje tožbene razloge:

- Komisija je z izdajo izpodbijane uredbe kršila člen 232 Uredbe o enotni SUT št. 1308/2013, upoštevajoč, da se ta uredba uporablja od 1. 1. 2014 dalje, medtem ko se izpodbijana uredba uporablja od 1. 7. 2013 dalje. Komisija je s tem prekoračila meje pooblastila iz 2. stavka tretjega odstavka člena 100 Uredbe o enotni SUT št. 1308/2013.
- Komisija je z izdajo izpodbijane uredbe retroaktivno posegla v že pridobljene pravice slovenskih proizvajalcev vina z zaščiteno označbo porekla teran (PDO-SI-A1581), s čimer je kršila temeljna načela prava Unije, in sicer pravno varnost in načelo zaupanja v pravo, načelo varovanja pridobljenih pravic in legitimnih pričakovanj ter načelo sorazmernosti.
- Z izdajo izpodbijane uredbe je Komisija nesorazmerno posegla v premoženjske pravice slovenskih proizvajalcev vina z zaščiteno označbo porekla teran (PDO-SI-A1581), s čimer je kršila člen 17 Listine in člen 1 Protokola 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

¹² UL L 306, 23. 11. 2011, str. 41. ¹³ UL 2017, L 190, str. 5

- S tem, ko je Komisija v členu 2 izpodbijane uredbe določila prehodno obdobje za prodajo zalog vina, ki je bilo proizvedeno pred datumom začetka veljavnosti izpodbijane uredbe, tudi če ne izpolnjuje pogojev glede označevanja iz člena 1 iste uredbe, je kršila člen 41 Akta o pogojih pristopa Hrvaške k Uniji, kolikor se navedena določba nanaša na vino, proizvedeno pred 1. 7. 2013.
- Komisija je z izdajo izpodbijane uredbe kršila 2. stavek tretjega odstavka člena 100 Uredbe o enotni SUT št. 1308/2013, upoštevajoč pomen, ki ga tej določbi dajejo temeljna načela prava Unije ter člen 17 Listine in člen 1 Protokola 1 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Komisija je s tem prekoračila meje pooblastila iz citiranega člena uredbe.
- Komisija je z izdajo izpodbijane uredbe kršila člen 290 PDEU in drugi odstavek člena 13 PEU, saj je prekoračila meje pooblastila za sprejem delegiranega akta, kot ji ga daje citirani člen PDEU, s tem pa tudi prekoračila meje pooblastil, ki ji jih dajejo Pogodbe.
- S tem, ko je Komisija izdala izpodbijano uredbo, sklicujoč se na zahtevo Hrvaške za vključitev sorte vinske trte teran v del A Priloge XV k Uredbi Komisije št. 607/2009, ki naj bi jo slednja vložila pred njenim pristopom k Uniji, čeprav takšna zahteva ni bila vložena niti o takšni zahtevi za potrebe pogajanj Slovenija ni bila obveščena, je Komisija kršila 2. stavek tretjega odstavka člena 100 Uredbe o enotni SUT št. 1308/2013 in tretji odstavek člena 62 Uredbe Komisije št. 607/2009, brana skupaj s tretjim odstavkom člena 4 PEU. Prav tako je Komisija s tem prekoračila meje pooblastila iz citiranega člena Uredbe o enotni SUT št. 1308/2013.
- S tem, ko je Komisija spremenila vsebino izpodbijane uredbe v primerjavi z osnutkom delegiranega akta, ki je bil predstavljen dne 24. 1. 2017 na sestanku strokovne skupine za vino GREX WINE, ne da bi strokovnjakom iz držav članic dala možnost, da se na spremenjen osnutek akta odzovejo, je kršila lastno zavezo iz točk V. 28 Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje in II. 7 Skupnega dogovora med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo glede delegiranih aktov, ki je Priloga Medinstitucionalnega sporazuma o boljši pripravi zakonodaje. S tem je Komisija zagrešila bistveno kršitev postopka ter kršila načelo medinstitucionalnega ravnovesja.

2.7.2 Zaključene zadeve

Izmed zaključenih zadev, v katerih je bila Republika Slovenija vključena bodisi kot udeleženka bodisi kot stranka postopka, Državno odvetništvo RS izpostavlja dve zadevi, **pomembni za razlago in izvajanje prava EU na področju azilne politike**, zlasti v luči nedavne migrantske krize in še vedno prisotnih množičnih migracij v Evropo. To sta zadevi *X. in X.*, C-639/16 PPU in *A. S.*, C-490/16, v obeh primerih pa gre za predlog za sprejem predhodne odločbe na podlagi 267. člena PDEU.

Prav tako Državno odvetništvo RS izpostavlja sodbo v zvez z odlagališčem gum na Dravskem polju, katerega sanacija še vedno ni dokončno izvedena. Posledično Sloveniji grozi ponovna tožba Evropske komisije, tokrat **z zahtevkom za naložitev pavšalne kazni in/ali dnevni penalov** na podlagi drugega odstavka 260. člena PDEU, kar bi imelo **visoke finančne posledice za proračun**.

2.7.2.1 Predlog za sprejem predhodne odločbe na podlagi 267. člena PDEU

X in X, C-638/16 PPU, sodba z dne 7. 3. 2017

SEU je dne 7. 3. 2017 odločilo o predlogu belgijskega sodišča Conseil du contentieux des étrangers za sprejem predhodne odločbe, ki se je nanašal na razlago 25. člena Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (v nadaljevanju Vizumski zakonik). Vprašanje razlage se je pojavilo v postopku odločanja o zadržanju izvršitve odločb o zavrnitvi vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo. Kot izhaja iz postopka o glavni stvari, so tožeče stranke, tj. poročen par iz Sirije s tremi majhnimi mladoletnimi otroki, na belgijskem veleposlaništvu v Bejrutu zaprosile za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo »zaradi humanitarnega razloga« na podlagi 25. člena Vizumskega zakonika. Tožeče stranke so v vlogi pojasnile, da želijo na podlagi takega vizuma zapustiti oblegano mesto Alep, da bi lahko v Belgiji zaprosile za azil.

Predložitveno sodišče je SEU, upoštevajoč številne negotovosti v zvezi z vsebino in obsegom členov 25(1) in 32(1) Vizumskega zakonika v povezavi s členoma 4 in 18 Listine EU o temeljnih pravicah, predložilo dve vprašanji, SEU pa je odločilo, da je Člen 1 Uredbe (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik), kot je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013, treba razlagati tako, da vloga za izdajo vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, ki jo je na podlagi člena 25 tega zakonika iz humanitarnih razlogov podal državljani tretje države na predstavnštvu namembne države članice, ki je na ozemlju tretje države, da bi ob svojem prihodu v to državo članico vložil prošnjo za mednarodno zaščito in da bi torej v navedeni državi bival več kot 90 dni v 180-dnevnem obdobju, ne spada na področje uporabe navedenega zakonika, temveč spada, glede na trenutno stanje prava Evropske unije, zgolj na področje uporabe nacionalnega prava.

A. S., C-490/16, sodba z dne 26. 7. 2017

SEU je 26. 7. 2017 odločilo o predlogu za sprejem predhodne odločbe, ki ga je vložilo Vrhovno sodišče RS, nanašal pa se je na razlago Uredbe (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva¹¹⁴(v nadaljevanju Uredba).

Vprašanje razlage se je postavilo v upravnem sporu, v katerem je tožnik A. S., državljani Sirske Arabske Republike, izpodbijal sklep Ministrstva za notranje zadeve, da Republika Slovenija ne bo obravnavala njegove prošnje za mednarodno zaščito, saj bo tožnik predan Republik Hrvatski, ki je odgovorna država članica za obravnavanje njegove prošnje za mednarodno zaščito. Tožnik je v upravnem sporu zatrjeval, da je merilo iz prvega odstavka 13. člena Uredbe, tj. da je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v katero je prosilec vstopil z nezakonitim prečkanjem meje, uporabljeno napačno. Ob tožnikovem vstopu v Republiko Hrvaško naj bi namreč iz ravnanj hrvaških državnih organov izhajalo, da je bil tožnikov vstop v Republiko Hrvaško zakonit.

SEU je odločilo, da je treba Člen 27(1) Uredbe v povezavi z uvodno izjavo 19 te Uredbe razlagati tako, da se prosilec za mednarodno zaščito v okviru pravnega sredstva zoper odločitev o njegovi predaji lahko sklicuje na napačno uporabo merila o odgovornosti, ki se nanaša na nezakonit prehod meje države članice, in ki je določeno v členu 13(1) navedene Uredbe. Dalje je odločilo, da je treba Člen 13(1) Uredbe razlagati tako, da je treba šteti, da je državljani tretje države – čigar vstop so organi prve države članice, ki so bili soočeni s prihodom izjemno velikega števila državljanov tretjih držav, ki so želeli prečkati to državo članico, da bi v drugi državi članici vložili prošnjo za mednarodno zaščito, tolerirali, ne da bi izpolnjeval pogoje za vstop, ki načeloma morajo biti izpolnjeni v tej prvi državi članici – »nezakonito prečkal« mejo navedene prve države članice v smislu te določbe. Dalje iz sodbe izhaja, da je treba Člen 13(1), drugi stavek, Uredbe v povezavi s členom 7(2) te Uredbe razlagati tako, da vložitev pravnega sredstva zoper odločitev o predaji ne vpliva na izračun roka iz navedenega člena 13(1). Člen 29(1) in (2) te Uredbe je po stališču SEU treba razlagati tako, da vložitev takega pravnega sredstva pomeni, da začne rok iz teh določb teči šele po sprejetju pravno močne odločbe o tem pravnem sredstvu, tudi če se je sodišče, ki odloča o sporu, odločilo na SEU nasloviti predlog za sprejetje predhodne odločbe, če ima navedeno pravno sredstvo odložilni učinek v skladu s členom 27(3) navedene uredbe.

2.7.2.2 Tožba Evropske komisije proti Sloveniji na podlagi 258. člena PDEU

Evropska komisija proti Sloveniji, C-153/16, sodba z dne 6. 4. 2017

Predmetno tožbo Evropske komisije je Državno odvetništvo RS podrobno predstavilo v poročilu za leto 2016,¹¹⁵ zato njene vsebine na tem mestu ne ponavlja, izpostavlja pa odločitev SEU, ki je odločilo, da Republika Slovenija s tem, da je v gramozni jami na ozemlju občine Lovrenc na Dravskem polju dopuščala stalno in vztrajno nevarnost za okolje in zdravje ljudi zaradi neustreznega skladiščenja velike količine izrabljenih gum, mešanja teh gum z drugimi odpadki in njihovega odlaganja v nasprotju z zahtevami Direktive Sveta 1999/31/ES z dne 26. aprila 1999 o odlaganju odpadkov na odlagališčih, ni izpolnila obveznosti iz člena 5(3)(d) te direktive ter členov 12, 13 in 36(1) Direktive 2008/98/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o odpadkih in razveljavitvi nekaterih direktiv.

¹¹⁴ UL L 180, str. 31. ¹¹⁵ Glej poročilo o delu 2016, stran 107 – 108.

3. STRATEŠKE USMERITVE ZA NADALJNJE DELO DRŽAVNEGA ODVETNIŠTVA

Državno odvetništvo RS bo v letu 2018 izpolnjevalo delo in naloge, ki izhajajo iz ZDOdv ter drugih zakonov, na podlagi katerih izvaja svoje zakonite dolžnosti in pravice, upošteva pri tem interese zastopanih subjektov.

1. Zastopanje

- zastopanje države in državnih organov ter subjektov v primerih, določenih v drugem in tretjem odstavku 12. člena ZDOdv, v pravnih zadevah pred sodišči glede njihovih premoženjskih in drugih pravic ter koristi;
- zastopanje omenjenih subjektov v izvršilnih, nepravdnih, stečajnih in drugih postopkih pred sodišči vseh stopenj, vključno z Ustavnim sodiščem RS.

2. Zastopanje po pooblastilu

- zastopanje omenjenih subjektov na podlagi pooblastila za zastopanje v postopkih razlastitve, upravnih postopkih in upravnih sporih.

3. Reševanje zahtevkov v predhodnem postopku poskusa mirne rešitve spora

V okviru poudarjene poravnalne funkcije si bo Državno odvetništvo RS tudi v bodoče prizadevalo spore reševati na miren način. Pomen uspešnega reševanja sporov v predhodnih postopkih je velik, vendar pa ne sme iti v breme strokovnosti. Državno odvetništvo RS stremi k zaščiti zakonitih interesov in pravic vseh udeleženih subjektov, mirna rešitev spora pa je najbolj ugoden način rešitve za vse udeležene stranke kot tudi sodišča.

4. Pravno svetovanje

Državno odvetništvo RS bo preko poudarjene svetovalne funkcije subjektom, ki jih zastopa, nudilo strokovno pomoč v obliki pravnih mnenj, povezanih z varstvom premoženjskih in drugih pravic in interesov Republike Slovenije.

5. Poenotena obravnava in timsko sodelovanje

Posebna aktivnost bo še naprej usmerjena k zagotavljanju poenotene obravnave zadev z enako oziroma podobno dejansko in pravno podlago, tudi z vključitvijo timskega principa.

6. Izvajanje institucionalne pristojnosti Državnega odvetništva RS po posebnih zakonih

- po ZBPP, kjer Državno odvetništvo RS spremlja odločitve organa za brezplačno pravno pomoč in z vložitvijo tožbe v upravnem sporu skrbi za zakonito porabo javnih sredstev;
- po ZFPPIPP v okviru postopkov poenostavljene prisilne poravnave itd.

7. Poročanje o zadevah

Državno odvetništvo RS bo tudi v bodoče pravočasno in redno zastopanim subjektom poročalo o zadevah, v katerih jih zastopa, ter jim ob tem nudilo vso potrebno strokovno in drugo pomoč.

8. Racionalizacija in optimizacija lastnega dela

Državno odvetništvo RS si bo tudi v prihodnje prizadevalo za racionalizacijo svojega dela tako, da bo v čim krajšem času in s čim manjšo porabo materialnih sredstev skušalo pri svojem delu doseči najboljše rezultate.

9. Aktivna udeležba na posvetovanjih in izobraževanjih

Državno odvetništvo RS bo tudi v bodoče sodelovalo na posvetovanjih in izobraževanjih vseh državnih odvetnikov in šolah, ki jih organizira CIP, pri tem pa skrbelo, da bo na tovrstnih posvetih strokovno obravnavana tudi specifična problematika subjektov, ki jih zastopa.

10. Sodelovanje z drugimi organi

- pri izvajanju svojih funkcij bo Državno odvetništvo RS tudi v prihodnje sodelovalo z vsemi subjekti, ki jih zastopa, sodišči, državnim tožilstvom, upravnimi organi, varuhom človekovih pravic, ostalimi oddelki državnega odvetništva itd.;
- prizadevalo si bo za čim bolj tvorno sodelovanje z organi, v katerih področje sodijo zadeve, ki so predmet zastopanja, vse to pa s ciljem čim bolj kakovostnega in učinkovitega zastopanja pred sodišči (pri tem bo izjava volje pridržana resornemu državnemu organu, pri vsebini samega zastopanja pa bo imel več proste presoje zakoniti zastopnik);
- poudarjen bo pomen dobrega sodelovanja in komunikacije z zastopanimi državnimi organi, pa tudi samorefleksija glede preteklega sodelovanja s ciljem njegovega izboljšanja.

11. Medijska pojavnost

Državno odvetništvo RS si že ves čas prizadeva za celovito, ažurno in transparentno obveščanje javnosti o svojem delu in zadevah, ki sodijo v njegovo pristojnost, svojo vlogo pa bo krepilo tudi preko večje medijske pojavnosti.

12. Sodelovanje pri vpeljevanju sistemskih rešitev v pravosodju

Pomembna bo vključitev Državnega odvetništva RS kot aktivnega sogovornika pri vpeljevanju sistemskih rešitev v pravosodju.

13. Kadrovska vprašanja in vodstveni kader

Preko sistemskega vodenja bo izvedena preverba vodstvenega kadra, v primeru ugotovljene nezadostne učinkovitosti pri udejanjanju vodstvenih nalog pa bodo izvedeni ustrezni ukrepi z nastavitvijo kompetentnega vodstvenega kadra oziroma vodij oddelkov.

14. Poslovanje

Državno odvetništvo RS si bo prizadevalo za dosledno spoštovanje Pravilnika o poslovanju državnega odvetništva, zlasti s povečanjem transparentnosti in enake obravnave pri dodeljevanju zadev v delo.

15. Posebna pozornost bo namenjena aktivnostim, usmerjenim k naslednjim ciljem:

- zagotovitev enake delovne obremenjenosti,
- zagotovitev transparentnega ocenjevanja vseh zaposlenih na Državnem odvetništvu RS,
- zagotovitev sistema kroženja glede na obremenitev posameznih državnih odvetnikov,
- prenos operativnih nalog na pristojne strokovne službe (gre za naloge, za katere ni smiselno, da sodijo v delovno področje državnih odvetnikov; ti bodo tako razbremenjeni administrativnih opravil, npr. izpolnjevanja obrazcev ob zaključevanju posameznih zadev, pridobivanja števil računov, potrebnih za nakazila, in v ta namen izpolnjevanja računovodskih obrazcev; namesto tega bo vpeljan sistem, po katerem bo ustrezna strokovna služba (npr. računovodstvo ali vpisnik) poskrbela za potrebne podatke in že izpolnjene obrazce, ki bodo državnemu odvetniku predloženi le v potrditev,
- doslednejša dodelitev dela posameznim strokovnim službam v zvezi z nalogami z njihovega delovnega področja ter s tem povezana vpeljava kontrole rezultatov,
- zagotovitev posodobitve informacijskega sistema v skladu z možnostmi Ministrstva za pravosodje,
- zagotovitev transparentnih in učinkovitih disciplinskih postopkov in pravnih podlag za slednje,
- preverba vseh pravnih podlag za izvedbo vseh postopkov, ki so potrebni za delovanje Državnega odvetništva RS, in v primeru neustreznosti oziroma pomanjkljivosti izvedba vseh potrebnih postopkov,
- skrb za izobraževanje s poudarkom na specialnih znanjih, ki so potrebna za delo na posameznih oddelkih in
- skrb za boljše medsebojno sodelovanje in spoštljiv odnos med sodelavci.

16. Kadrovska okrepitev

Zaradi novih pristojnosti, nalog in subjektov zastopanja bo potrebno okrepiti kadrovsko sestavo Državnega odvetništva RS, posledično pa zagotoviti zadostne prostorske kapacitete.





REPUBLIKA SLOVENIJA DRŽAVNO ODVETNIŠTVO

Šubičeva ulica 2

SI - 1000 Ljubljana

telefon: 01 244 10 00

faks: 01 244 10 40

e-pošta vložišča: vlozisce@dodv-rs.si

e-pošta urada generalnega državnega pravobranilca: urad@dodv-rs.si

spletna stran: www.dodv-rs.si

Državno odvetništvo Republike Slovenije Poročilo o delu za leto 2017

izdajatelj: Državno odvetništvo Republike Slovenije

besedilo: Državno odvetništvo Republike Slovenije

